



**MINISTERUL EDUCAȚIEI ȘI CERCETĂRII  
UNIVERSITATEA "ȘTEFAN CEL MARE" DIN SUCEAVA**

*Str. Universității, nr. 13, 720229 SUCEAVA, ROMANIA, <http://www.usv.ro>  
tel: 230-216147 (operator), 230-522978 (automat), Fax: 230-520080*

## **ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ ANUL II I.D.**

### **CONTENCIOS ADMINISTRATIV**

#### **SEMESTRUL I**

2007-2008

*Lector univ.drd. RĂZVAN VIORESCU*

**SUCEAVA 2007**

## PRECIZĂRI INTRODUCTIVE

### SCOPUL CURSULUI

Cursul **Contencios administrativ** are în vedere analiza procedurii de soluționare a litigiilor dintre **administrația publică și cei administrați** pe calea activității jurisdicționale.

Cursul este structurat în 4 capitole și este inclus în semestrul I, în conformitate cu planul de învățământ, adresându-se studenților specializării Administrație Publică.

### OBIECTIVE

Disciplina **Contencios Administrativ** urmărește realizarea următoarelor obiective:

1. Luând în considerare caracterul comparativ, cursul urmărește realizarea cunoașterii unui mare număr de principii, reguli și concepte fundamentale care stau la baza soluționării conflictelor dintre administrație și cei administrați

2. Termenii supuși comparației trebuie analizați în conexiunile lor reale, în contextul social, politic, cultural din care au rezultat. De aici apare necesitatea ca în procesul de comparare să se plece de la cunoașterea principiilor de drept și a regularității care comandă sistemele de drept comparate.

3. Tematica supusă comparației va avea în vedere următoarele elemente: caracteristicile dreptului comparat, conceptul de sistem administrativ, conceptul de administrație publică, noțiunea și caracteristicile funcției publice și a serviciilor publice, modelele de reglementare a funcției publice și a statutului juridic al funcționarilor publici în statele europene.

### EVALUAREA ACTIVITĂȚII

Evaluarea cunoștințelor, acumulate pe baza materialului prezentat în curs și a bibliografiei consultate, se va realiza în cadrul unui examen. Pe parcursul semestrului, fiecare student va elabora, pe baza bibliografiei recomandate, un referat care va fi prezentat tutorelui anterior sesiunii de examene.

Nota finală va fi calculată ținând cont următoarele ponderi:

- a) Nota obținută pentru referat va constitui 20%;
- b) Nota obținută în cadrul activităților tutoriale (asistate) va reprezenta 10%;
- c) Nota obținută la examen va reprezenta 70%

## CAPITOLUL I CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

### 1.1. Noțiunea de contencios administrativ

Etimologic, cuvântul contencios provine prin filieră franceză (*contentieux* = contencios) din latinescul *contentiosus* = certăreț, adjectivul substantivului *contentio* = conflict, dispută, confruntare.

Noțiunea de **contencios administrativ** este o noțiune tradițională a dreptului administrativ, fiind utilizată pentru a delimita căile de atac jurisdicționale împotriva actelor și operațiunilor administrative de recursurile administrative obișnuite. Un recurs, deci o cale de atac, dobânda caracter jurisdicțional (contencios) ori de câte ori autoritatea care-l soluționa avea calitatea de judecător, în felul acesta s-a ajuns – atât în doctrină, cât și în legislație, mai ales în perioada interbelică – să se utilizeze în mod curent termenii: contencios administrativ; acțiuni de contencios administrativ; instanță (organ) de contencios administrativ (uneori instanța în materie de contencios administrativ); legea contenciosului administrativ; hotărâri de contencios administrativ.

Noțiunea de **contencios administrativ** are o sferă de cuprindere mai largă, sau mai restrânsă, după cum include totalitatea litigiilor juridice dintre administrația publică și cei administrați, fie numai o parte dintre acestea și anume cele care se soluționează de anumite instanțe de judecată și potrivit anumitor reglementări juridice, pe baza principiilor de drept public. Atât în accepția generală cât și în cea restrânsă, noțiunea contenciosului administrativ are un sens material și unul formal, organic.

*Sensul material* privește litigiile juridice pe care le cuprinde și regimul juridic aplicabil (dreptul comun sau dreptul administrativ). *Sensul formal* (organizatoric) se referă la organele de jurisdicție care sunt competente să soluționeze respectivele litigii.

La rândul lor organele de contencios se împart în două categorii, și anume: organe de contencios judiciar, competente să soluționeze toate conflictele juridice ce le-au fost date prin lege și organe de contencios administrativ, competente să soluționeze, potrivit legii, conflictele juridice în care cel puțin una dintre părți este un serviciu public administrativ. Prin urmare și activitățile desfășurate de aceste organe vor fi activități de contencios judiciar sau activități de contencios administrativ, după caz.

### 1.2 Contenciosul administrativ în dreptul comparat

Conținutul și sfera contenciosului administrativ, ca fenomen juridic, și implicit a noțiunii respective, au variat de la o țară la alta, în aceeași țară de la o perioadă la alta, de la un autor la altul. Aceste orientări diferite ale doctrinei – ce au avut, firesc, ecou în legislație, precum și în jurisprudență – sunt determinate, în principal, de interrelațiile care au fost fundamentate între sensul material și sensul formal-organic al contenciosului administrativ.

Din punct de vedere formal-organic se cunosc trei mari sisteme de contencios administrativ:

- sistemul administratorului judecător;
- sistemul francez al jurisdicției speciale administrative (tribunale administrative și Consiliul de Stat);
- sistemul anglo-saxon al instanțelor de drept comun, competente și în materia contenciosului administrativ.

După cum se arată constant în literatura de specialitate, sistemul administratorului judecător era dominant în majoritatea statelor până la revoluția burgheză din Franța, deoarece jurisdicția administrativă se identifica cu administrația activă: „*a iudexa administrația este tot a administra*”.

Odată cu victoria Marii Revoluții Franceze, începând cu Franța, majoritatea statelor europene au trecut la organizarea organelor statului potrivit cerințelor principiului separațiunii puterilor în stat și anume în: organe ale puterii legislative, ale puterii executive și ale puterii judecătorești. Cu toate acestea chiar Franța a fost primul stat care a încredințat contenciosul administrativ administrației, astfel încât s-a instituit de la început dualitatea jurisdicției, o jurisdicție de ordin judiciar și alta de ordin administrativ.

În doctrina franceză din secolul trecut contenciosul administrativ era definit prin raportare la organele competente a soluționa litigiile dintre „*administrație*” și „*administrați*”. Cum în Franța s-au înființat, încă din perioada revoluției, tribunale administrative, în sistemul Consiliului de Stat, s-a ajuns la coincidența între sensul organic (formal) și cel material și la următoarea definiție dată de autorii francezi: „*contenciosul administrativ cuprinde ansamblul litigiilor de competența tribunalelor administrative*”.

Sistemul francez se bazează pe două principii fundamentale:

1. Principiul separării activităților administrative de activitățile judiciare;
2. Principiul separării administrației active de justiția administrativă, care constituie un ordin de jurisdicție paralel și separat de puterea judiciară.

Specificul sistemului francez constă tocmai în faptul ca justiția administrativă are propriul său organ suprem, anume secția de contencios a Consiliului de Stat, care, în ansamblu, ne apare ca o autoritate a „puterii executive” și nu a „puterii judiciare”. Așa se explică de ce jurisdicțiile administrative sunt compuse din consilieri juridici (ai Guvernului și ai administrațiilor) și nu din magistrați.

Sistemul francez al tribunalelor administrative, ca instanțe de contencios administrativ de fond și cu tribunale administrative supreme, ca instanțe de fond și de apel sau recurs, a fost preluat de majoritatea statelor europene, printre care menționăm: Belgia, Finlanda, Germania, Grecia, Italia, Luxemburg, Olanda, Portugalia, Spania, Suedia, etc.

În fine, în sistemul anglo-saxon, dreptul de a controla legalitatea actelor adoptate sau emise de organele administrației publice se exercită de instanțele de drept comun. Sistemul anglo-saxon este adoptat și în unele țări europene, cum sunt Danemarca, Islanda și Norvegia.

Fără a critica sau a elogia unul sau altul din cele două sisteme, ne raliem opiniei acelor autori care consideră că cea mai bună soluție pentru realizarea finalității acestei instituții – controlul legalității actelor administrative de autoritate emise de organele administrației publice – o constituie controlul acestei legalități de către organele puterii judecătorești și, în cadrul acestei activități, controlul unor organe specializate ale puterii judecătorești, așa cum sunt secțiile de contencios administrativ.

### **1.3 Contenciosul administrativ în România**

#### **1.3.1 Scurtă cronologie a evoluției reglementărilor de contencios administrativ**

În țara noastră contenciosul administrativ a avut o evoluție istorică deosebită, determinată de schimbările care au intervenit în istoria patriei noastre. Fără a aprofunda, în cele ce urmează vom înfățișa principalele perioade ale evoluției istorice a contenciosului administrativ în România:

1. Contenciosul administrativ a fost instituit pentru prima dată în țara noastră prin Legea pentru înființarea Consiliului de Stat din 11 februarie 1864, fiind deci organizată după modelul francez.

2. În perioada 12 iulie 1866 — 1 iulie 1905 Consiliul de Stat a fost desființat prin Legea pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale Consiliului de Stat iar atribuțiunile de contencios administrativ au fost încredințate autorităților judecătorești (curți de apel și instanțe judecătorești de drept comun), trecându-se deci la modelul anglo-saxon.

3. În perioada 1 iulie 1905 — 25 martie 1910, după adoptarea Legii pentru reorganizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secțiunea a III-a a Înaltei Curți de Casație și Justiție a devenit competentă să judece recursurile în contra unor categorii de acte administrative sau chiar de jurisdicție.

4. În perioada 25 martie 1910 — 17 februarie 1912, prin Legea Curții de Casație din 25 martie 1910, sistemul contenciosului administrativ instituit prin Legea din 1905 a fost desființat, iar pricinile de această natură se soluționau de către tribunalele de județ.

5. Competența stabilită prin Legea Curții de Casație din 25 martie 1910 nu a durat decât doi ani pentru că prin Legea de reorganizare a Curții de Casație și Justiție din 17 februarie 1912 cauzele de contencios administrativ au fost atribuite, din nou, Secțiunii a III-a a Curții de Casație, situație care a durat până în 1925.

6. După adoptarea Constituției din 1923, una din cele mai moderne constituții europene din epocă, prin Legea pentru contenciosul administrativ din 23 decembrie 1925 competența de soluționare a litigiilor de acest gen a fost încredințată instanțelor judecătorești de contencios administrativ, care aveau deplină jurisdicție, putând chiar să anuleze actele administrative constatate ca fiind ilegale.

7. În perioada 9 iulie 1948 — 26 iulie 1967 contenciosul administrativ, pe cale directă, a fost redus doar la câteva categorii de acte administrative, lăsându-se astfel cetățenii la discreția organelor administrației de stat.

8. În perioada 26 iulie 1967 — 8 decembrie 1990 contenciosul administrativ în țara noastră a fost înfăptuit de instanțele judecătorești, în condițiile prevederilor Legii nr. 1 din 26 iulie 1967 cu privire la judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămăți în drepturile lor prin acte administrative ilegale. Deși, în general, această lege — inspirată din Legea din 1925 — era bine redactată, partea negativă a acesteia rezulta din aceea că, de regulă, cererile celor vătămăți în drepturile lor prin acte administrative ilegale erau respinse pentru că judecătorii care soluționau aceste conflicte juridice erau „aleși” de către consiliile populare, adică de organele ale căror acte ar fi trebuit să le cenzureze. Față de această practică, cei vătămăți în drepturile lor, prin acte administrative ilegale, renunțau la introducerea unor cereri la instanțele judecătorești, ceea ce a dus la reducerea, an de an, a numărului cauzelor soluționate de instanțele judecătorești de contencios administrativ.

9. Legea contenciosului administrativ nr. 29 din 7 noiembrie 1990 adoptată la scurt timp după evenimentele din decembrie 1989, a creat premisele de a face din contenciosul administrativ un mijloc efectiv de control al legalității activității organelor administrației publice — organe ale puterii executive — de către instanțele judecătorești — organe ale puterii judecătorești. Deși cu unele imperfecțiuni sesizate de diverși autori, această lege a asigurat, cu succes, vreme de peste un deceniu, protejarea drepturilor legale ale persoanelor față de abuzurile administrației.

10. În baza experienței acumulate prin aplicarea Legii nr. 29/990 precum și ca urmare a noilor reglementări cuprinse în Constituția României adoptată în anul 2003 în perspectiva viitoarei aderări la Uniunea Europeană, Parlamentul României a adoptat la 2 decembrie 2004, Legea nr. 554 a contenciosului administrativ, pe care o vom studia în amănunt în capitolul II.

### **1.3.2 Definiția contenciosului administrativ în doctrina românească**

Legislația din țara noastră a consacrat, inițial, sistemul francez, apoi pe cel anglo-saxon, cu anumite particularități, într-o perioadă sau alta, dar a menținut și sistemul administratorului judecător. Așa se explică de ce, în doctrina administrativă, fundamentarea noțiunii de contencios administrativ nu a putut face abstracție de aspectele referitoare la activitatea organelor administrative cu caracter jurisdicțional. Cu toate că s-au exprimat mai multe opinii, teza dominantă a fost aceea după care „actul administrativ jurisdicțional” desemnează acel act ce emană de la o autoritate administrativă în soluționarea unui conflict de interese între cele două administrații sau între o administrație și un particular și care, spre deosebire de actul administrativ propriu-zis, nu poate fi atacat pe calea contenciosului administrativ, avându-se în vedere contenciosul administrativ judiciar.

Pentru a se delimita mai clar între ele, formele de contencios administrativ (sub aspectul organelor competente a soluționa litigiile), s-au impus termenii: „contencios administrativ”, respectiv, „contenciosul administrativ-drept comun”.

În concluzie, putem reține ca în doctrina românească interbelică noțiunea de contencios administrativ era utilizată fie într-un sens larg material, evocând totalitatea litigiilor dintre administrație și particulari (indiferent cine soluționa litigiul, un organ judecătoresc sau un organ administrativ), fie într-un sens strict, evocând litigiile soluționate numai de instanțele judecătorești. Dreptul comun al contenciosului administrativ era dat de normele juridice care reglementau atribuțiile în această materie ale instanțelor judecătorești (instanțele obișnuite, uneori s-au creat și instanțe speciale). Pe această linie de idei, prof. C. Rarincescu definea contenciosul administrativ ca fiind „totalitatea litigiilor născute

*între particulari și Administrațiunile publice, cu ocaziunea organizării și funcționării serviciilor publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situațiuni juridice aparținând dreptului public".*

Raportându-se la cadrul juridic instituit în țara noastră după 1989, respectiv la reglementările cuprinse în Constituția României din 1991, Legea Contenciosului administrativ nr. 29/1990 precum și la alte acte normative, prof. V.I. Prisacaru dă următoarea definiție: *„prin contencios administrativ înțelegem activitatea de soluționare, cu putere de adevăr legal, de către instanțele de contencios administrativ, competente, potrivit legii, a conflictelor juridice în care cel puțin una din părți este un serviciu public administrativ, iar conflictul juridic s-a născut din adoptarea sau emiterea unui act administrativ de autoritate ilegal ori din refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege”.*

O altă definiție, mai nuanțată, o dă prof. Antonie Iorgovan: *”Legislația în vigoare ne obligă să privim noțiunea de contencios administrativ într-un sens strict și într-un sens larg. În sens larg, vom înțelege prin contencios administrativ litigiile de competența instanțelor judecătorești, dintre un organ al administrației publice, respectiv, un funcționar public sau, după caz, o structură autorizată să presteze un serviciu public, pe de o parte, și alt subiect de drept, pe de altă parte, în care organul public sau funcționarul public apare ca purtător al autorității publice. Într-un sens mai restrâns (cel mai frecvent), noțiunea de contencios administrativ evocă totalitatea litigiilor de competența secțiilor de contencios administrativ.”*

În fine, noua Lege a contenciosului administrativ, nr. 544/2004, definește contenciosul administrativ ca fiind *„activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim”.*

## **CAPITOLUL II. CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV REGLEMENTAT DE LEGEA NR. 554/2004**

### **Preliminarii:**

Noua lege a contenciosului administrativ a fost adoptată și publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004 și a intrat în vigoare după 30 de zile, la 6 ianuarie 2005.

**Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004** definește contenciosul administrativ ca "activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim" (art.2 alin.1 lit.e).

Putem așadar observa că definiția legală a contenciosului administrativ, formulată în concordanță cu opiniile exprimate de doctrina de drept administrativ, este structurată pe mai multe paliere:

- a. este o activitate de soluționare a unui litigiu dintre o autoritate publică și alte entități publice sau private;
- b. activitatea este realizată de instanțe de contencios administrativ;
- c. conflictul juridic soluționat de instanțele de contencios administrativ se poate naște fie din emiterea sau încheierea unui act administrativ (1), fie din nesoluționarea în termenul legal a unei cereri (2), fie, în fine, din refuzul nejustificat de a rezolva cererea (3).

**Sediul materiei contenciosului administrativ în dreptul român.** Contenciosul administrativ român își are sediul materiei în Constituție, în legea generală a contenciosului administrativ, precum și în legi speciale.

Astfel, art.52 alin.1 al Constituției din 1991 revizuite în 2003, chiar dacă nu folosește expres noțiunea de „contencios administrativ”, descrie esența acestei instituții juridice: „persoana vătămată într-un drept al său *ori într-un interes legitim*, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins *sau a interesului legitim*, anularea actului și repararea pagubei”. În alineatul 2 al aceluiași text constituțional, se precizează că prin lege organică vor fi stabilite condițiile și limitele exercitării acestui drept.

Textului menționat i se adaugă cel al art.123 alin.5, care consacră faza jurisdicționalizată a controlului de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităților locale.

Legea nr.29/1990 reinterpretată în lumina Constituției din 1991, a constituit până recent sediul general de rang legal al materiei contenciosului administrativ. În urma criticilor exprimate de doctrină și de practicieni legate de faptul că, deși Constituția impunea adoptarea unei legi organice a contenciosului administrativ, aceasta s-a lăsat așteptată mai mult de 12 ani, la sfârșitul anului 2004, a fost adoptată **Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ**, prima lege organică a contenciosului administrativ român, și care constituie în prezent sediul materiei contenciosului administrativ, ca lege generală.

Art.31 al noii legi *abrogă în mod expres legea generală* a contenciosului administrativ nr.29/1990, *nu și legile speciale* care conțin soluții derogatorii sub aspectul competenței, termenelor, etc., de la legea generală.

**Tipuri de contencios administrativ.** Pentru început, este util distingem între contenciosul administrativ *obiectiv* și cel *subiectiv*, primul fiind un proces "contra actului administrativ", raportat la regulile (legi, alte acte normative) care-i guvernează emiterea, pe când al doilea are în

centrul său preocuparea față de drepturile subiective ale persoanelor fizice sau juridice, fără a se preocupa de legalitatea obiectivă a actului administrativ.

De asemenea, amintim faptul că doctrina franceză face distincție între contenciosul în *anulare*, care dă dreptul judecătorului să anuleze actul atacat, și contenciosul de plină *jurisdicție*, care autorizează Consiliul de Stat să se substituie administrației, decizia sa înlocuind actul administrativ anulat. În doctrina română interbelică, însă, dacă noțiunea contenciosului în anulare este identică, din punct de vedere al conținutului, cu cea folosită de doctrina franceză, contenciosul de plină jurisdicție este caracterizat prin faptul că puterile judecătorului sunt mai largi, și decizia lui nu se limitează la anularea actului, ci poate ordona și alte măsuri, cum ar fi recunoașterea unui drept subiectiv, restituiri, reintegrări, despăgubiri și chiar eventual reformarea unui act administrativ - cu alte cuvinte ne aflăm în prezența unui contencios de plină jurisdicție când puterile judecătorului sunt cât mai depline. De asemenea, se apreciază că în cazul contenciosului *subiectiv* suntem în prezența unui contencios de *plină jurisdicție*, iar contenciosul *obiectiv* este un contencios în *anulare*. Prima calificare, are, întotdeauna în vedere obiectul constatărilor instanței, iar cea de-a doua decizia acesteia.

## 2.1 Caracteristicile contenciosului administrativ instituit prin Legea nr. 554/2004

Această nouă lege a contenciosului administrativ păstrează în bună parte trăsăturile legii anterioare, înscriindu-se, prin esența sa, în tradiția românească din perioada interbelică a contenciosului administrativ. Astfel putem remarca serie de **trăsături** ce s-au păstrat relativ nemodificate:

**Controlul de plină jurisdicție:** conform art. 18, potrivit căruia instanța, soluționând acțiunea, poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea administrativă să emită un act administrativ ori să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris, putând hotărî și asupra daunelor materiale și morale cauzate, rezultă că prin Legea nr. 544/2004 se păstrează contenciosul de plină jurisdicție instituit în țara noastră prin Legea nr. 29/1990. În temeiul acestei caracteristici a contenciosului administrativ român, instanța de contencios administrativ, (tribunalele administrativ-fiscale precum și secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel), soluționând acțiunea în contencios, va putea, în cazul în care o găsește întemeiată, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ emis cu nerespectarea legii, să oblige autoritatea administrativă să emită actul, la care reclamantul avea dreptul, iar atunci când, prin actul emis ori prin refuzul administrației de a emite, i s-au cauzat prejudicii reclamantului, să oblige autoritatea administrativă la acoperirea daunelor materiale și morale cauzate acestuia, cu alte cuvinte o *restitutio in integrum* a celui vătămat în drepturile sale.

**Controlul direct**, pe cale de acțiune judiciară, atât față de actul administrativ propriu-zis (manifestare de voință în scopul de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații), cât și față de actul administrativ asimilat (tăcerea sau tardivitatea organului administrației publice);

**Acțiunea prealabilă** (recursul administrativ grațios sau ierarhic): înainte de a introduce acțiunea în instanță, trebuie oferită posibilitatea autorității administrative emitente sau autorității ierarhic superioare de a înlătura actul ilegal și a repara eventuala pagubă;

**Daunele cominatorii** (amenda judiciară) – instanța poate obliga autoritatea administrativă care nu trimite lucrările cerute în termen sau nu pune în executare hotărârea la plata unor sume de bani pentru fiecare zi de întârziere nejustificată (art. 3 alin. 4 și art. 24 alin. 2);

**Contenciosul administrativ are două grade de jurisdicție:** fondul și recursul, ambele date în competența secțiilor de contencios administrativ și fiscal.

Acțiunea în justiție poate fi formulată și **personal împotriva funcționarului**, care poate fi obligat la plata daunelor în mod solidar cu autoritatea administrativă (art. 16);

La aceste trăsături se adaugă și următoarele, cu caracter de noutate:

- **Se lărgeste materia** reglementată prin lege (practic se cuprinde întreaga sferă a materiei de contencios administrativ): tutela administrativă exercitată de prefect cu privire la actele emise de autoritățile administrației publice locale (art. 3); excepția de ilegalitate



(art. 4); contractele administrative (art. 8 alin. 2); actele administrativ-jurisdicționale (art. 6); ordonanțele Guvernului (art. 9), etc.

- **Avocatul Poporului și Ministerul Public** sunt **subiecte de sezină** – au capacitatea de a introduce acțiuni la instanța de contencios administrativ în locul persoanelor vătămate, acestea din urmă căpătând de drept calitatea de reclamant (art. 1 alin. 3 și 4);
- **Autoritatea publică însăși**, care a emis un act administrativ ilegal ce a produs deja efecte juridice, poate solicita constatarea nulității acestuia (art. 1 alin. 6).
- **Dezinvestirea** instanței de contencios administrativ (renunțarea voluntară la acțiune) nu mai este posibilă în anumite cazuri, conform art. 28 alin. 2 („acțiunile introduse de Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative”).

## 2.2 Părțile în litigiul de contencios administrativ

### 2.2.1 Calitatea de reclamant (subiecte de sezină) - Legitimarea procesuală activă în contenciosul administrativ

Titularul acțiunii în contenciosul administrativ poate fi orice persoană care se consideră vătămată atât într-un drept personal cât și într-un interes legitim personal, sau, după caz, de natură publică.

Ca element de noutate, legea include în această categorie, în mod explicit, și terța persoană, vătămată printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept.

Textul legii nu precizează despre ce fel de persoană este vorba, folosind formularea cu caracter general „*orice persoană*”, de unde tragem concluzia că sunt avute în vedere, în egală măsură, atât persoanele fizice cât și persoanele juridice.

În definiția legală dată noțiunii de „*persoană vătămată*” în art.2 alin.1 se pot identifica trei părți distincte:

a) persoana vătămată este în primul rând o persoană fizică sau juridică titulară a unui drept (subiectiv), definit în altă secțiune ca fiind "orice drept fundamental prevăzut de Constituție sau de lege, căruia i se aduce atingere printr-un act administrativ".

Persoanele fizice sau juridice pot fi vătămate în drepturile lor și prin efectul *tăcerii administrative* sau a *refuzului nejustificat* de rezolvare a cererii, aceste fapte administrative fiind asimilate actelor administrative (art.2 alin.2).

Persoanele fizice sau juridice trebuie să aibă capacitate juridică și procesuală. Persoanele fizice pot acționa în contencios administrativ chiar dacă nu au cetățenia română, deoarece legea nu face nici o precizare în acest sens.

b) În al doilea rând, sunt asociate persoanelor vătămate și *grupurile de persoane fizice*. Intenția legiuitorului a fost aceea de a crea un fel de acțiune colectivă, întemeiată pe comunitatea de drepturi și interese vătămate, exercitată în comun de mai multe persoane fizice.

Două observații se impun în legătură cu acest text:

- textul legal este *neconstituțional* în raport cu art.52 din legea fundamentală, care se referă exclusiv la "persoane" (1), iar dacă îl interpretăm în sensul că acțiunile sunt introduse separat de persoanele fizice, el dublează, în mod inutil, dispozițiile art.47 C.pr. civ. - "mai multe persoane pot fi împreună reclamante sau pârâte dacă obiectul pricinii este un drept sau o obligațiune comună ori dacă drepturile sau obligațiile lor au aceeași cauză" (2). Formarea unui "grup" de persoane fizice în vederea introducerii acțiunii are, prin urmare, importanță doar organizatorică, informală, fără a avea consecințe juridice în plan procesual.
- În această ordine de idei, și *persoanele juridice* pot introduce acțiune separat, urmând a

fi apoi obligate prin decizia judecatorului să-și desemneze un mandatar. Din această perspectivă, nu vedem rațiunea omiterii persoanelor juridice din textul legal comentat, și nici preferința arătată față de persoanele fizice.

**Conform legii, sunt "asimilate" persoanei vătămate și organismele sociale** care invocă vătămarea unui interes public prin actul administrativ atacat.

În primul rând, din analiza textului rezultă că suntem în prezența unei acțiuni de contencios administrativ *obiectiv*, ce vizează *anularea actului administrativ*, în temeiul *interesului public*. Acțiunea este asimilată în ceea ce privește celelalte aspecte în totalitate acțiunii persoanei fizice sau juridice vătămate în drepturi. Prin urmare, termenele de intentare sunt aceleași, la fel procedura prealabilă administrativă.

Considerăm, însă, că anumite elemente ale acțiunii persoanelor fizice sau juridice vătămate *nu* au aplicabilitate aici: este vorba în primul rând de posibilitatea de a cere *despăgubiri* (despăgubirile pot fi cerute numai în cazul contenciosului administrativ subiectiv, atunci când sunt vătămate drepturi și libertăți private, personale). Vor putea fi solicitate *doar cheltuieli de judecată*. De asemenea, ilegalitatea actului administrativ atacat trebuie să fie una *obiectivă*, afectând legalitatea obiectivă, și nu una subiectivă, întemeiată pe vătămarea unui drept subiectiv al organismului social.

Cât privește noțiunea de *organisme sociale*, ea este definită în art.2 alin.1 lit.r) din lege: structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative.

Legea prevede expres posibilitatea **terțului** față de actul administrativ individual de a contesta actul administrativ, chiar dacă nu i se adresează direct. Considerăm textul superfluu, această posibilitate reieșind clar atât din art.1 alin.1: "orice persoană care se consideră vătămată [...] se poate adresa [...]", cât și din ansamblul reglementării contenciosului administrativ, fiind recunoscută de asemenea și de practica judiciară încă din perioada de aplicare a Legii nr.29/1990. Utilă este doar precizarea referitoare la *curgerea termenelor de contestare pentru terți* - de la luarea la cunoștință a actului administrativ, dar nu mai mult de 6 luni de la emiterea actului (art.7 alin.3).

În ce privește anumite **persoane juridice**, de *drept public*, legea le consacră reglementări speciale, detaliind condițiile și obiectul acțiunilor de contencios administrativ ce pot fi introduse de:

1. **Avocatul Poporului**, în baza unei sesizări a unei persoane fizice, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului, care dobândește, de drept, calitatea de reclamant;
2. **Ministerul Public**, atunci când apreciază că prin acte administrative unilaterale individuale s-au încălcat drepturile, libertățile și interesele legitime ale persoanelor, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește, de drept, calitatea de reclamant. De asemenea, când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes public, va sesiza instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente;
3. **Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal** poate să solicite instanței constatarea nulității acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice;
4. **Prefectul și Agenția Națională a Funcționarilor Publici** pot introduce acțiunile reglementate la art. 3 – „*tutela administrativă*”;
5. **orice persoană de drept public**, pentru apărarea unui drept propriu încălcat (contencios subiectiv) sau, după caz, când s-a vătămat un interes legitim public (contencios obiectiv).

Introducerea unor subiecte de sezină precum Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, etc. și reglementarea unui nou mecanism de promovare a acțiunilor

de contencios administrativ, așa cum s-a arătat mai sus, prin intermediul Avocatului Poporului și a Ministerului Public, dublate de unele imperfecțiuni de redactare ale unor texte legale, au dat naștere chiar de la început unor controverse cu privire la corecta interpretare a legii, mai mult, au determinat sesizarea Curții Constituționale cu privire la excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale Legii 554/2004, însă prin Decizia nr. 507/17.11.2004 Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate.

Suntem în prezența unui **contencios subiectiv**, atunci când sunt vătămăte drepturile persoanelor juridice de drept public (1), respectiv a unui contencios *obiectiv*, ce rezultă din formularea impersonală "s-a vătămăat un interes legitim" din finalul textului, ce poate fi interpretată în sensul că se referă și la interesul legitim public (2).

Persoanele de drept public sunt Statul român, reprezentat prin Ministerul finanțelor, Guvern (Cancelaria Primului Ministru este cea care are personalitate juridică), ministerele, județul, orașul și comuna, precum și alte entități declarate ca atare prin legi sau hotărâri de Guvern (Fondul român de Dezvoltare Socială, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, etc.).

### **Acțiunea Prefectului și Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Tutela administrativă.**

Legea nr. 554/2004 reglementează un aspect care aparține, ca domeniu de reglementare specială Legii administrației locale și Statutului funcționarilor publici. Este vorba de dreptul prefectului de a ataca, în termenele prevăzute în lege, în fața instanței de contencios administrativ, actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale, și de posibilitatea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în condițiile prezentei legi și ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată. În ambele cazuri, până la soluționarea cauzei, actul atacat este suspendat de drept.

**Tutela administrativă** este o noțiune consacrată a doctrinei dreptului administrativ, desemnând un control exercitat de organe centrale asupra organelor locale descentralizate, autonome. Ea are două forme: prima, mai "dură", dă dreptul autorității de tutelă (reprezentanta puterii centrale) să anuleze, să aprobe, să autorizeze actul administrativ emis de o autoritate descentralizată, pe când forma moderată conferă autorității de tutelă doar dreptul de sesizare a unei jurisdicții administrative în vederea anulării aceluia act administrativ. Până în 2004, cea mai cunoscută formă de tutelă administrativă din legislația noastră era cea jurisdicționalizată, exercitată de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale<sup>6</sup>.

În prezent, există două astfel de autorități publice, însărcinate cu **tutela administrativă**:

**a) Prefectul**, care este autoritate de tutelă administrativă jurisdicționalizată pentru autoritățile administrației publice locale. În această calitate, prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ, *dispozițiile primarului, hotărârile consiliului local, dispozițiile președintelui consiliului județean și hotărârile consiliului județean*. Prefectul exercită acțiunea în contencios administrativ ca reprezentant al statului, în temeiul textelor constituționale art.123 alin.5 din Constituție ("prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept"), ale Legii nr.340/2004 privind instituția prefectului, ca lege specială, și ale legii contenciosului administrativ, ca lege generală, prin urmare are legitimare procesuală activă conferită prin aceste reglementări.

• *Termenul de contestare* este diferit, în funcție de tipul actului administrativ:

(1) actele administrative *individuale* pot fi atacate în termenul de *6 luni* prevăzut de art.11 alin.1 din Legea contenciosului administrativ, cu posibilitatea de *prelungire* a termenului la *un an*, în temeiul art. 11 alin.2, pentru motive temeinice. Momentul din care termenul începe să curgă este acela al *efectivei luări la cunoștință* de către prefect a actului administrativ ilegal (art.11 alin.3), textul legal sugerând și faptul că întârzierea în luarea la cunoștință constituie *motiv temeinic* pentru introducerea acțiunii cu depășirea termenului de 6 luni. Practic, astfel de situații vor fi destul de reduse, deoarece Legea nr.215/2001 obligă secretarul unității administrative teritoriale să comunice către

autoritățile, instituțiile și persoanele interesate - printre care cel mai interesat este prefectul - actele emise de consiliul local sau de primar, respectiv de consiliul județean și președintele acestuia, în termen de cel mult 10 zile, dacă legea nu prevede altfel (art.85 lit.h).

(2) actele administrative *normative* vor putea fi atacate *oricând*, în baza art.11 alin.4 din Legea contenciosului administrativ.

- **Obiectul controlului de tutelă administrativă** exercitat de prefect este actul administrativ, însă și faptele sau actele *asimilate* prin legea contenciosului administrativ, actului administrativ unilateral - *tăcerea administrativă și refuzul nejustificat* de rezolvare a cererii.

Astfel, prefectul, acționând în temeiul dreptului și interesului legitim public conferit prin art.3 alin.1 din Legea nr.554/2004, are posibilitatea, atunci când constată că *inacțiunea* unei autorități publice este contrară interesului public, să solicite acesteia, printr-o petiție, îndeplinirea atribuțiilor legale, iar în cazul tăcerii sau a refuzului, poate duce conflictul în fața instanței de contencios administrativ, care va obliga autoritatea publică la realizarea atribuțiilor legale. Este cazul, spre exemplu, al primarului care refuză să înainteze consiliului local proiectul de buget local, sau al consiliului local care refuză să ia act de încetarea mandatului de consilier local pe alte temeuri decât incompatibilitatea. Inacțiunea poate fi sancționată însă numai atunci când ea are legătură cu o atribuție de putere "legată" a autorității publice, *nu și atunci când ea vizează atribuții exercitate cu putere discreționară*, deoarece instituția de control nu se poate substitui celei controlate.

Obiectul cererii de chemare în judecată introdusă de prefect poate fi *doar anularea în tot sau în parte a actului ilegal*. Prefectul nu poate cere despăgubiri, deoarece această posibilitate este conferită prin Legea nr.554/2004 doar persoanelor fizice sau juridice.

- Actul administrativ unilateral atacat de prefect este *suspendat de drept*, din momentul introducerii acțiunii și până la soluționarea cauzei, soluție menită a împiedica producerea unor pagube bugetelor locale sau bunei funcționări a administrației publice locale. Din păcate, această prevedere este folosită deseori de prefect, organ politic, pentru șicanarea autorităților locale conduse de demintari de altă orientare politică, prin urmare considerăm că și prefectul ar trebui să aibă obligația de a justifica, în fața instanței, necesitatea suspendării actului atacat.

- În exercitarea atribuției cu privire la verificarea legalității actelor administrative ale consiliului județean, ale președintelui consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului, prefectul, cu cel puțin 10 zile înaintea introducerii acțiunii în contenciosul administrativ, va solicita autorităților care au emis actul, cu motivarea necesară, reanalizarea actului socotit nelegal, în vederea modificării sau, după caz, a revocării acestuia. Solicitarea de reanalizare *nu se aplică* însă și refuzului nejustificat sau tăcerii administrative.

Practica administrativă a demonstrat că, prin utilizarea acestei atenționări a autorității publice emitente, litigiul poate fi evitat, autoritatea publică fiind mai interesată să-și revoce actul decât să-i fie anulat de către instanță; pe de altă parte, de multe ori ilegalitatea actului nu este sesizată de emitent (mai ales în localitățile rurale, care duc lipsă de personal competent), iar, prin cererea de reanalizare, acestuia i se oferă posibilitatea de a reveni asupra actului ilegal, dovedind bună credință.

Din datele statistice, reiese cu evidență importanța procedurii prealabile administrative și eficiența ei în cadrul controlului exercitat de prefect, atunci când autoritățile locale sunt de bună credință. În majoritatea cazurilor, se observă o rată de succes de peste 85%, ceea ce dovedește eficiența maximă a procedurii prealabile.

- Pentru admiterea acțiunii, prefectul va trebui să facă dovada și a unui *interes procesual*; astfel, prefectul (de fapt, prin intermediul acestei instituții, statul român) nu are interes, spre exemplu, în anularea unui act administrativ care și-a epuizat deja efectele juridice în mod definitiv și complet - o autorizație de demolare, de pildă. Acțiunea prefectului este scutită de taxa de timbru, și se judecă de urgență și cu precădere, termenele de judecată neputând depăși 10 zile.

**b) Agenția Națională a Funcționarilor Publici**, în temeiul art.3 alin.2 din Legea nr.554/2004, care vine să reitereze, într-o altă formulare, art.20 din Legea nr.188/1999, este autoritate de tutelă

administrativă jurisdicționalizată pentru toate autoritățile publice, centrale și locale, însă numai într-un domeniu strict determinat, acela al raporturilor de funcție publică.

Acțiunea poate fi introdusă fie împotriva **actelor administrative** ilegale ce au ca obiect raporturi de funcție publică, fie împotriva **refuzului nejustificat** sau **tăcerii administrative**, art.2 alin.2 din Legea nr.554/2004 fiind deplin aplicabil. Astfel, spre exemplu, Agenția va putea contesta actele administrative de numire în funcție emise cu încălcarea legii, dar și refuzul autorităților publice de a-și îndeplini obligațiile derivate din legislația funcției publice, cum este aceea de a organiza concurs pentru o funcție vacantă, sau de a asigura evaluarea anuală a funcționarilor publici.

În doctrină s-a apreciat, pe bună dreptate, că Agenția este obligată să cerceteze toate sesizările privind încălcarea legii prin acte sau fapte administrative din domeniul funcției publice, nu se poate limita la constatările făcute cu ocazia activității de control efectuate din proprie inițiativă.

- Nici în acest caz **procedura prealabilă** prevăzută de art.7 alin.1 **nu** este obligatorie (art.7 alin.5), soluție criticabilă atâta vreme cât nici Legea nr. 188/1999 nu impune o astfel de atenționare a organului emitent, care astfel nu are *obligația* de a încerca medierea, și de a pune capăt litigiului în faza administrativă, mai puțin costisitoare decât cea judiciară. Agenția Națională a Funcționarilor Publici are însă *posibilitatea* de a efectua procedura prealabilă, deoarece textul nu îi interzice acest lucru; singura diferență este că efectuarea recursului administrativ nu prorogă termenul de sesizare a instanței de contencios administrativ.

- Agenția Națională a Funcționarilor Publici va fi nevoită să achite **taxa de timbru** de 37000 lei, deoarece nu este scutită prin lege specială ca în cazul prefectului, considerațiile critice de mai sus fiind reiterabile aici.

- Actul atacat (nu și refuzul) este **suspendat de drept**, iar **termenele de contestare** sunt și aici diferite, în funcție de tipul actului contestat:

(1) în cazul **actelor individuale**, 6 luni (art.1 1 alin.1) de la momentul efectivei luări la cunoștință a actului ilegal, dar nu mai mult de un an de la data emiterii actului (art.11 alin.2); deoarece Agenția Națională a Funcționarilor Publici este o autoritate publică direct interesată de actele administrative emise de autoritățile locale în domeniul funcției publice, aceste acte vor trebui obligatoriu **comunicate** Agenției de către **secretarul** unității administrativ teritoriale, în termen de 10 zile de la adoptare sau emiterie, obligație ce rezultă din art.85 alin.1 lit.h din Legea nr.215/2001.

(2) actele administrative **normative** vor putea fi atacate **oricând**, în baza art. 11 alin.4. Este cazul, spre exemplu, al hotărârilor de Guvern adoptate cu încălcarea dispozițiilor legale din domeniul funcției publice, sau al ordinelor ministeriale ce au ca obiect situația juridică a funcționarilor publici dintr-un anumit domeniu de activitate, ilegale.

- Atât în cazul acțiunii **prefectului**, cât și a celei exercitate de **Agenția Națională a Funcționarilor Publici**, **legalitatea actului administrativ** atacat va fi analizată de către instanța de contencios administrativ în mod obiectiv, nu subiectiv, aici intervenind deja tradiționala distincție între **contenciosul obiectiv** și cel subiectiv.

Astfel, **Contenciosul obiectiv** are la bază noțiunea de "drept obiectiv", înțelesă ca o regulă, un comandament de drept, independent de subiectele raportului juridic concret, care au drepturi subiective.

Cu alte cuvinte, în timp ce contenciosul subiectiv are în centrul său grija pentru drepturile subiective ale persoanelor, oferindu-le acestora mijloace juridice de apărare a acestor drepturi în fața abuzurilor administrației, contenciosul obiectiv evocă necesitatea respectării, în activitatea administrației publice, a regulilor impersonale de drept, subsumate câmpului semantic al sintagmei "drept obiectiv".

Instanța va constata care este starea de legalitate, așa cum ea rezultă din acte normative, și dacă această stare de legalitate a fost vătămată printr-un act al unei autorități a administrației publice locale.

## 2.2.2 Calitatea de pârât - Legitimarea procesuală pasivă în contenciosul administrativ

În litigiile de contencios administrativ, calitatea de pârât o poate avea, așa cum rezultă din prevederile art. 2, orice autoritate publică, înțelegând prin aceasta: „*orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public*”.

Față de vechea reglementare, care folosea expresia „*autoritate administrativă*” pentru a desemna emitentul actelor ce pot face obiectul unor acțiuni de contencios, Legea nr. 554/2004 folosește expresia „*autoritate publică*”, lărgind așadar câmpul de aplicare al legii. Acest lucru îl reprezintă o evoluție firească a sistemului nostru de drept administrativ, în tendința generală de a asigura cât mai eficient protecția drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, a societății, împotriva oricărui abuz, atât din partea autorităților statului sau ale administrației locale cât și din partea organismelor autorizate să presteze un serviciu public sau recunoscute ca fiind de utilitate publică.

De asemenea, potrivit art. 16 alin. (1), acțiunea mai poate fi formulată și personal împotriva persoanei fizice care a elaborat, emis sau încheiat actul, ori, după caz, se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea. Această posibilitate este condiționată însă de solicitarea de despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere.

Observăm că legiuitorul corelează lărgirea sferei autorităților ale căror acte pot fi cenzurate în contenciosul administrativ cu generalizarea concomitentă a categoriilor de persoane ce poartă o răspundere personală. Astfel perechii *autoritate administrativă – funcționar* din vechea reglementare îi corespunde acum perechea *autoritate publică – persoană fizică*.

Utilizarea noțiunii de „*persoană fizică*” în cuprinsul reglementării invocate dă posibilitatea persoanei vătămate să solicite despăgubiri de la orice persoană, indiferent de statutul său în cadrul autorității, (funcționar obișnuit – contractual, funcționar public, demnitar ales sau numit, membru al unei asociații, fundații sau organizații, chiar și o persoană ce acționează pe bază de voluntariat într-un organism ce prestează un serviciu public). Criteriul după care se pot determina persoanele avute în vedere de lege este existența unui raport juridic de muncă, colaborare, reprezentare sau altele similare (contract de muncă, relație de serviciu, act de investire, contract de societate, mandat, etc.) între autoritatea publică – pe de o parte și persoana fizică – pe de altă parte.

O altă chestiune este aceea dacă persoana fizică la care se referă art. 16 din Legea nr. 544/2004 poate fi chemată în judecată prin aceeași acțiune formulată împotriva autorității publice în care aceasta funcționează, sau printr-o acțiune separată. Din moment ce legea nu dispune, considerăm ca pot fi folosite ambele situații, deși finalitatea s-ar realiza mai bine dacă, prin aceeași acțiune ar fi chemați în judecată, atât serviciul public, cât și persoana în cauză.

La rândul său, prevede alin. 2 al art. 16 din Legea nr. 554/2004, persoana (funcționarul), acționată astfel în justiție, poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic de la care a primit ordin scris să elaboreze sau după caz să nu elibereze actul a cărui legalitate – totală sau parțială – este supusă judecății.

Determinarea calității de pârât în aceste litigii prezintă importanță pentru stabilirea sferei de aplicare a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a competenței instanțelor de contencios administrativ, astfel încât, persoanele fizice și juridice să fie apărute, prin această lege, numai împotriva abuzurilor autorităților publice și a persoanelor juridice de drept privat asimilate, cunoscând faptul ca pentru celelalte litigii se aplică normele de drept material și procesual de drept comun.

### **2.3 Condițiile acțiunii în contencios administrativ**

Sintetizând reglementările cuprinse în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, putem reține următoarele condiții pentru acțiunea în contencios administrativ:

1. actul atacat sa fie un act administrativ;
2. actul să vatăme un drept subiectiv sau un interes legitim;

3. actul atacat să emane de la o autoritate publică (inclusiv de la o structură neguvernamentală de utilitate publică);
4. procedura administrativă prealabilă;
5. introducerea acțiunii într-un anumit termen prevăzut de lege

### **2.3.1 Condiția ca actul atacat să fie un act administrativ**

Legea nr. 554/2004 dă o definiție extensivă noțiunii de act administrativ, introducând în sfera acestei noțiuni, alături de manifestarea unilaterală expresă de voință (actul administrativ tipic) și tăcerea, respectiv refuzul nejustificat (acte administrative atipice).

Actul administrativ tipic este, conform definiției de la art. 2 alin. 1 lit. c) *„actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice”*. Actele administrative atipice sunt prevăzute la alineatul 2 din același articol: *„se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal”*.

Mai mult, legea asimilează, sub aspectul naturii juridice a litigiului, actelor administrative și anumite contracte încheiate de administrație, expres nominalizate: *„sunt asimilate actelor administrative și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect:*

- *punerea în valoare a bunurilor proprietate publică;*
- *executarea lucrărilor de interes public;*
- *prestarea serviciilor publice;*
- *achizițiile publice;”*

În felul acesta în legislația românească se impune instituția contractelor administrative.

Dacă dreptul comercial este fundamentat pe ideea de profit, privită ca un scop în sine, în cazul dreptului administrativ, obținerea de venituri de pe urma, de exemplu, a concesiunii unor bunuri aparținând domeniului public, nu reprezintă scopul în sine ci doar un mijloc de realizare a interesului public, general. Din acest motiv ne apare întemeiată opțiunea legiuitorului de a institui un tratament juridic diferențiat de dreptul comun unor anumite categorii de contracte administrative, tocmai având în vedere cauza de fond a contractului, una de esența dreptului public, și nu manifestarea formală a acestuia, care, într-adevăr, ne conduce spre ramura dreptului comercial.

Identificarea concretă a actului administrativ, încadrarea sa într-una din categoriile amintite, este o operație de apreciere, de investigare a voinței „autorității administrative” emitente, de cercetare a formei pe care o îmbracă (antet, ștampile, semnături etc.), pentru a delimita actul administrativ de alte acte juridice, nesupuse controlului jurisdicțional pe calea contenciosului administrativ.

### **Delimitarea actului administrativ de simplele adrese și circulare**

Practica judecătorească, încă din perioada interbelică, a admis că *„simplele ordine de serviciu”* nu sunt acte administrative și, în consecință, nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ. Astfel, în considerentele Deciziei nr. 337 din 24 octombrie 1934 a Curții de Apel București, Secția a IV-a, se reține că actul administrativ, pentru a fi supus cenzurii instanțelor judecătorești, trebuie să conștie *„dintr-o declarațiune de voință formal exprimată a autorității publice, lucrând în calitate de organ al administrației și care să constituie o deciziune unilaterală de promptă execuțiune din partea administrațiunii; cu alte vorbe, să fie producătoare de efecte juridice, de a crea, modifica sau suprima o situație juridică subiectivă sau obiectivă”*. De aceea, s-a apreciat ca adresele sau ordinele de serviciu *„aduse pe cale ierarhică ori în formă de simplă corespondență între autorități”*, aducând la cunoștință o hotărâre luată de organele abilitate de lege spre a fi executată, care nu contribuie prin ele însele cu nimic la formarea actului administrativ de autoritate și nici nu-i sporesc forța executivă, *„nu au valoarea nici măcar a unor acte de preparare și, prin urmare, nu sunt susceptibile de atac în contencios niciodată cu actul săvârșit și mai puțin separat”*.

De asemenea, Secția de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție a susținut că adresa unei primării nu are caracteristicile unui act administrativ, chiar dacă emană de la o autoritate administrativă, scopul emiterii ei nu a fost producerea prin ea însăși de efecte juridice separate, specifice dreptului administrativ, ci doar de a-i comunica petentului demersurile făcute în vederea soluționării cererii sale. În consecință, controlul legalității acestei adrese nu revine instanței de contencios administrativ.

### **Delimitarea actului administrativ de actele pregătitoare**

Legislația actuală ca de altfel și cea anterioară, prevede, în mod expres, că: „*instanța este competentă să se pronunțe și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecării*” (art. 18, alin. 2). Este problema „*actelor preparatorii*”, care încă din perioada interbelică s-a admis că „*puteau fi atacate o dată cu actul sau decizia definitivă dată pe baza lor*”.

Întreaga activitate a serviciilor publice administrative de adoptare sau emiterie a actelor administrative de autoritate, – dar și pentru încheierea actelor administrative de gestiune sau pentru emiteria actelor administrativ-jurisdicționale, – se bazează pe întocmirea unor acte pregătitoare, care, deși nu produc prin ele însele efecte juridice, fără efectuarea lor nu este posibilă adoptarea sau emiteria actelor administrative propriu-zise.

Astfel, emiteria deciziei privind dispensa de vârstă pentru căsătoria femeii minore între 15 și 16 ani este condiționată de efectuarea în prealabil a unei anchete sociale precum și de existența avizului medical. Eliberarea autorizației de construire nu se poate face decât după obținerea avizelor și acordurilor prevăzute de legi și regulamente. Adoptarea hotărârilor cu caracter normativ de către consiliile locale este condiționată de elaborarea în prealabil a unor acte pregătitoare (proiectul de hotărâre cu o expunere de motive a inițiatorului, rapoarte de specialitate și rapoarte de avizare ale comisiilor pe domenii de activitate) dar și de efectuarea unor operațiuni tehnico-materiale (afișare, dezbateri publice, etc.).

Prof. C.G. Rarincescu susținea că actele pregătitoare „*nu sunt manifestări de voință săvârșite în vederea producerii unui efect juridic și nici nu produc, prin ele însele, asemenea efecte, ele sunt numai elemente de determinare a voinței autorității, căreia îi revine sarcina de a lua măsura sau deciziunea definitivă și numai aceasta din urmă este act producător de efecte juridice, act propriu-zis de autoritate susceptibil de a fi deferit instanțelor de contencios*”. Deci oricine se consideră vătămat într-un drept al său printr-un act administrativ ori prin refuzul administrației de a emite un act administrativ este îndreptățit să se îndrepte împotriva organului emitent al actului de autoritate și nu a organului care trebuie să întocmească actul pregătitor ce stă la baza emiterii actului administrativ, iar cu acest prilej se poate pune în discuție și problema ne-întocmirii actului pregătitor.

Uneori însă este destul de dificil de delimitat actul administrativ propriu-zis de cel pregătitor, astfel că practica instanțelor nu a fost întotdeauna unitară.

Astfel, într-o speță, instanța a admis acțiunea prin care se solicita anularea unui certificat de urbanism, considerându-se deci că acest certificat reprezintă un act administrativ în accepțiunea legii contenciosului administrativ. Dimpotrivă, Procurorul general al României a declarat recurs în anulare împotriva hotărârii judecătorești, susținând, în esență, că instanța de contencios administrativ „*a dispus în mod nelegal anularea certificatului de urbanism, care nu este un act administrativ, aplicând în mod greșit prevederile art. 1 din Legea nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ*”. A argumentat că „*certificatul de urbanism este un act pregătitor, necesar eliberării autorizației de construire, care este actul administrativ, împreună cu care poate fi atacat și certificatul de urbanism, iar nu separat, ca în cauza de față*”. Ulterior, procurorul general și-a retras recursul în anulare, motivând că, „*în realitate, certificatul de urbanism dă naștere unui raport juridic de drept administrativ, între autoritatea administrativă emitentă și cel căruia îi este adresat, putând fi, deci, atacat în mod separat în condițiile art. 1 din Legea nr.29/1990 privind contenciosul administrativ*”.



Într-o altă speță, reclamanta, persoană fizică, ceruse consiliului local înaintarea unei propuneri către prefectură cu privire la constituirea, prin ordin al prefectului, a dreptului de proprietate asupra unui teren, cerere la care petenta nu a primit nici un răspuns. Adresându-se instanței de contencios administrativ, în cauză s-a pus în discuție problema dacă poate constitui obiectul unei acțiuni în contencios administrativ obligarea organului administrației publice să înainteze o propunere către un alt organ, acesta din urmă fiind și cel competent potrivit legii să emită o decizie finală. Soluționând acest capăt de cerere, instanța de fond a reținut că acea propunere pe care consiliului local o înaintează prefecturii are caracterul unui act pregătitor, care precede decizia finală emisă de prefect în baza art. 15 din Legea fondului funciar nr. 18/1991. Având acest caracter, propunerea nu poate fi atacată în justiție decât odată cu actul administrativ final ce concretizează manifestarea de voință a prefectului.

În soluționarea recursului ce a fost declarat, instanța superioară a reținut, din contră, că propunerea se emite la cererea persoanei interesate în vederea satisfacerii unui drept subiectiv, constituind o manifestare unilaterală de voință „*producătoare prin ea însăși de efecte juridice*”, statuând în continuare că „*deși precede decizia prefecturii, propunerea de restituire întrunește toate elementele unui eventual act administrativ de autoritate, care condiționează însăși continuarea procedurii instituite prin Legea fondului funciar; în lipsa acestui act, orice demers din partea solicitantului rămâne fără finalizare, ceea ce, desigur, nu este de conceput.*”

În îndrumarea dată instanței de fond, care va rejudeca litigiul, instanța supremă dispune: „*în cazul în care instanța va ajunge la concluzia că refuzul pârâtului de a da curs cererii reclamantei nu se justifică, ea nu se va limita doar la această constatare, ci va trebui să facă aplicarea art. 11 din Legea nr. 29/1990, în sensul ca va obliga autoritatea administrativă să emită actul solicitat.*”

Deși la momentul respectiv o asemenea soluție a fost criticată de unii autori (de ex. prof. V.I. Prisăcaru), considerăm că în prezent ea se justifică în totalitate în lumina noilor reglementări conținute în Legea nr. 554/2004. De asemenea considerăm că teza potrivit căreia actele pregătitoare nu pot fi atacate decât odată cu actul administrativ propriu-zis nu are valoare de principiu absolut, fiind la latitudinea judecătorului de a stabili în ce măsură un astfel de act premergător vatămă un drept sau interes legitim al reclamantului și astfel să asigure protecție drepturilor acestuia încă din primele momente în care se face simțit un abuz și nu abia după ce, printr-o procedură administrativă care de obicei este de durată, se ajunge la emiterea actului administrativ final.

### **2.3.2 Condiția ca actul să vatăme un drept subiectiv sau un interes legitim**

Introducerea acțiunii de contencios administrativ este rezervată acelei persoane „*care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim*”, public sau privat. Această prescripție legală este una ce ține de dreptul procesual, fiind o manifestare a principiului „*unde nu există interes nu există acțiune*”.

Condiția ca actul administrativ să vatăme un drept subiectiv sau un interes legitim nu este impusă apriori, adică reclamantul nu trebuie să facă o astfel de dovadă înainte de introducerea acțiunii (judecata în fond urmează a stabili existența sau inexistența vătămării); trebuie doar ca reclamantul să invoce încălcarea unui astfel de drept sau interes. Este clar că o acțiune ce ar invoca o atingere adusă unui drept închipuit, neprevăzut de lege, sau unui simplu interes, ce nu face parte din categoria intereselor „*legitime*”, va fi privită ca o exercitare abuzivă a dreptului la acțiune și sancționată prin respingerea acesteia ca inadmisibilă.

Ca atare, condiția dreptului vătămat apare, strict juridic vorbind, nu pentru declanșarea contenciosului administrativ ca instituție de garantare a drepturilor cetățeanului, ci pentru tragerea la răspundere a autorității administrative pârâte. În ipoteza că, în urma judecării fondului, instanța ajunge la concluzia că nu s-a vătămat nici un drept sau interes legitim al reclamantului, acțiunea va fi respinsă ca nefondată.

O discuție aparte se impune cu privire la noțiunea de „*interes legitim*”. Spre deosebire de vechea reglementare, conform art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, prin acțiunea de contencios

administrativ se protejează nu numai drepturile subiective, recunoscute de lege, dar și interesele legitime ale persoanei fizice sau juridice, preluând astfel modificarea adusă art. 52 (fost art. 48) din Constituția României.

Dacă în ce privește noțiunea de drept subiectiv doctrina juridică este destul de bogată, în ce privește noțiunea de interes legitim, ea este încă într-un stadiu al căutărilor doctrinare, cu toate că, încă din 1991, prin art. 21 alin. 1 din Constituție (preluat fără modificări în actuala formă) interesul legitim apare ca o alternativă la dreptul subiectiv, ca temei al unei acțiuni în justiție de sine stătătoare și nu ca temei al acțiunii care are ca obiect dreptul subiectiv însuși: „*orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime*”. Conform definiției de la art. 2 alin. 1, lit. o) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, prin interes legitim se înțelege posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată; cu alte cuvinte interesul legitim ne apare ca o situație juridică anterioară nașterii dreptului subiectiv, cea care „*pregătește terenul*” dreptului subiectiv – care apare ca o virtualitate cu probabilitate mare de realizare, cu certitudine chiar, fiind doar o chestiune de timp până la materializarea sa efectivă (de exemplu: până se va emite o autorizație, se va încheia un contract, se va termina un proces, etc.). Interesul legitim poate fi atât personal, cât și public, fundamentul constituțional al interesului public reprezentându-l dispozițiile Constituției cu privire la îndatoririle fundamentale ale cetățeanului român.

Astfel reglementarea contenciosului administrativ cunoaște un important pas înainte, lărgind posibilitățile persoanelor de a pretinde administrației recunoașterea și protecția nu numai a drepturilor subiective dar și ale intereselor legitime ale acestora.

### **2.3.3 Condiția ca actul să emane de la o autoritate publică**

Întrucât este de esența actului administrativ ca acesta să emane de la o autoritate publică, este de la sine înțeles că nu pot forma obiectul unei acțiuni în contencios administrativ acele acte care sunt emise, adoptate sau încheiate de alte entități juridice decât autoritățile publice. Altfel spus, o condiție necesară pentru ca un act să poată fi atacat la instanța de contencios administrativ este ca acel act să provină de la o autoritate publică. Condiția nu este însă și suficientă: după cum am arătat mai devreme, nu orice act al unei autorități publice este act administrativ – în înțelesul legii.

Pentru a putea identifica entitățile ce pot fi încadrate în categoria autorităților publice, vom porni de la definiția dată acestei noțiuni la art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ: *autoritatea publică este „orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public”*.

Această formulare îngăduie să fie cenzurate de către instanțele de contencios administrativ actele administrative, tipice sau atipice (refuzul nejustificat) ale autorităților, organelor, instituțiilor, societăților, etc., ce pot fi grupate în următoarele categorii:

1. organe ale administrației de stat (Parlament, Președintele României, Guvern, Curtea de Conturi, ministere, agenții, prefecturi, etc.) și structuri subordonate acestora;
2. organe ale administrației publice locale (Consiliul județean, Consiliul local, Primar) și structuri subordonate acestora;
3. organisme neguvernamentale (barouri, asociații, societăți, institute, academii, universități, fundații, etc.), care au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate prin lege sau de un organ guvernamental, în baza legii, să presteze servicii publice, în regim de putere publică (stabilimente de utilitate publică).

Chiar dacă varietatea autorităților ale căror acte pot face obiectul acțiunilor de contencios administrativ este extrem de largă, trebuie să facem o distincție categorică între actele de autoritate prin care acestea își realizează competența (de exemplu legi, hotărâri, mesaje, în cazul Parlamentului;

sentințe, decizii, în cazul instanțelor judecătorești; decizii și hotărâri, în cazul Curții Constituționale; rapoarte, în cazul Avocatului Poporului etc.) și actele de autoritate prin care se realizează o activitate de natură administrativă. Prin urmare, una este hotărârea sau mesajul Parlamentului, care au, fiecare, regimul lor de drept constituțional, și altceva înseamnă o decizie administrativă a Biroului Permanent, a Președintelui Camerei, a Secretarului General, a altor funcționari de conducere a compartimentelor din aparat. Numai acestea din urmă pot face obiectul unei acțiuni în contenciosul administrativ.

#### **2.3.4 Procedura administrativă prealabilă**

Procedura prealabilă introducerii acțiunii la instanța de contencios administrativ este reglementată în cuprinsul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Din analiza textului de lege tragem următoarele concluzii:

a) Procedura prealabilă constă într-o cerere pe care persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ, individual sau normativ, trebuie sau, după caz, este îndreptățită să o adreseze autorității emitente; cerere prin care să solicite revocarea, în tot sau în parte, a actului respectiv.

b) Cererea poate fi adresată autorității emitente (*recurs administrativ grațios*) și/sau, la alegere, organului ierarhic superior, dacă acesta există (*recursul administrativ ierarhic*).

c) Termenul de depunere al cererii este de 30 de zile de la data comunicării actului. Acest termen este unul de recomandare, cel interesat având posibilitatea să o depună și peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului, dar cu condiția existenței unor motive temeinice care să fi împiedicat depunerea în termenul prescris.

În cazul actelor administrative cu caracter individual adresate altor subiecte de drept, plângerea prealabilă se poate introduce într-un termen de 6 luni, care curge din momentul când partea ce se consideră vătămată a luat cunoștință, pe orice cale, de existența acestuia. Despre termenul de 6 luni legea prevede, în mod expres, că este un termen de prescripție.

d) Procedura prealabilă este obligatorie doar în cazul actelor administrative, individuale sau normative, comunicate persoanei care se consideră vătămată în drepturile sau interesele sale legitime. *Per a contrario*, procedura prealabilă nu este obligatorie în celelalte situații, unele prevăzute în mod expres de lege, altele rezultând din coroborarea și interpretarea unitară a prevederilor legale:

- în cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici;

- în cazul acțiunilor care privesc cererile celor vătămăți prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe;

- în cazul soluționării excepțiilor de nelegalitate;

- în cazul actelor administrative cu caracter individual adresate altor subiecte de drept (art. 7 alin. (3) folosește formularea „*este îndreptățită să introducă plângere prealabilă*” deci o dispoziție permisivă nu una imperativă);

- în cazul nesoluționării în termen a cererii sau a refuzului nejustificat de rezolvare a acesteia – art. 8 alin. (1), teza a doua.

e) În cazul contractelor administrative, plângerea prealabilă are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile din Codul de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător.

Originea instituției plângerii prealabile sau a recursului administrativ, cum mai este numită, se regăsește în sistemul francez de contencios administrativ și își are justificarea în concepția potrivit căreia cetățeanului trebuie să i se ofere mijloace legale mai variate și mai rapide pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime și deci nu trebuie percepută ca o limitare a accesului la justiție. Totodată, prin aceeași instituție se oferă și administrației răgazul de a proceda la o nouă examinare a actului considerat vătămător și de a-l revoca, înainte de a atrage eventuale sancțiuni: plata de despăgubiri materiale și/sau morale sau plata unor amenzi stabilite de instanța de contencios administrativ sau, în alte cazuri, sancțiuni prevăzute de legi speciale (Legea nr. 215/2001 a

administrației publice locale sancționează adoptarea, în mod repetat, de hotărâri ale consiliului local sau dispoziții ale primarului, constatate ilegale de către instanțele de contencios administrativ, cu dizolvarea consiliului local, respectiv cu demiterea primarului).

Este de remarcat că prin noua lege a contenciosului administrativ a fost limitat caracterul obligatoriu al procedurii prealabile, lăsând mai multă libertate persoanei fizice sau juridice de a opta sau nu pentru această acțiune administrativă.

În ce privește termenul prevăzut de art. 7 alin. (1), de 30 de zile, s-au emis mai multe teorii cu privire la natura sa juridică, unii autori considerându-l termen de prescripție, alții termen de decădere (procesual sau substanțial), iar alții un termen de recomandare. Această din urmă interpretare ni se pare și cea mai potrivită, cu atât mai mult cu cât, față de reglementările din Legea nr. 29/1990, actuala lege mai introduce peste acest termen de 30 zile un nou termen, mai larg, de 6 luni, calificat în mod expres ca fiind un termen de prescripție. Deci, logic, termenul de 30 de zile nu are cum să fie tot un termen de prescripție, cu atât mai puțin unul de decădere din drept.

Dacă în privința termenului de depunere a plângerii prealabile sunt mai multe păreri, în ce privește caracterul obligatoriu al acestei proceduri, în mod consecvent instanțele de contencios administrativ au respins ca inadmisibile acțiunile promovate fără a se face dovada că reclamantul s-a adresat mai întâi organului emitent, pentru apărarea dreptului său. În jurisprudență s-a mai conturat un aspect, și anume că acțiunea prealabilă nu este necesară a fi făcută în formă scrisă, fiind considerate ca atare și susținerile făcute în mod verbal, cu prilejul audiențelor acordate de conducătorul organului pârât.

### **2.3.5 Introducerea acțiunii într-un anumit termen prevăzut de lege**

Stabilirea prin lege a unui termen pentru introducerea acțiunii de contencios administrativ este determinată de necesitatea de a nu lăsa actele și operațiunile administrative într-o stare nedefinită de nesiguranță și la discreția particularilor, fapt ce ar avea consecințe vătămătoare pentru ordinea socială și publică. În jurul unui act administrativ se pot încheia diverse raporturi juridice, interese și forțe economice și sociale însemnate, care nu pot fi răsturnate oricând cu ușurință și fără pericolul unor perturbări sociale. Pe de altă parte, însuși interesul legalității cere ca un act administrativ ilegal să fie anulat cât mai de timpuriu, înainte de a-și fi produs toate efectele, iar stabilirea unui termen poate trezi vigilența cetățenilor și a-i face să intenteze acțiunea cu un moment mai devreme.

Ca și în alte reglementări ale sale și în privința termenelor de sesizare a instanței Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ își manifestă tendința de a relaxa constrângerile procedurale asupra persoanelor vătămate prin acte administrative, în ideea unui acces la justiție mai facil pentru cetățean. Astfel termenul de introducere a acțiunii este mărit considerabil, de la 30 de zile – conform art. 5 din Legea nr. 29/1990 – la 6 luni – conform art. 11 alin. (1) din actuala lege. Concomitent cu această extindere a termenului mai mic, de prescripție, celălalt termen, mai mare, de 1 an, – termen de decădere – numai aparent este păstrat și în noua reglementare, în realitate acesta cunoaște o restrângere prin faptul că începe să curgă de la data emiterii actului administrativ și nu de la data comunicării sale – conform vechii reglementări. Astfel, față de reglementarea anterioară, termenul de decădere se va micșora cu timpul scurs între emiterea actului și comunicarea sa efectivă către persoana ce are calitatea de reclamant. Acest lucru nu reprezintă o problemă majoră, pentru cel cărui i se comunică actul, dar poate afecta în mod substanțial dreptul la acțiune al celui care este vătămat în drepturile sale printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept.

Până acum, în jurisprudență s-a conturat regula potrivit căreia o acțiune în contencios administrativ este admisibilă în contra unor acte administrative de la a căror emiterie sau aducere la cunoștință publică – prin afișare sau publicare – a trecut mai mult de un an, datorită faptului că termenul de decădere curge de la comunicare iar nu de la emiterie sau publicare, comunicare care trebuie înțeleasă ca momentul în care reclamantul a aflat, pe orice cale, de existența și conținutul acestui act, și nu momentul în care ar fi putut afla, întrucât actul devenise cunoscut publicului.

În ce privește actele administrative cu caracter normativ, acestea pot fi atacate oricând, la fel și ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe considerate neconstituționale. În acest din urmă caz, dacă Curtea Constituțională s-a pronunțat deja asupra neconstituționalității ca urmare a unei excepții invocate într-o altă cauză, operează termenul de 6 luni sau respectiv cel de 1 an, socotite din momentul publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial.

Pentru a înțelege sistemul instituit prin art. 11 vom reitiera o convenție asupra termenilor, urmând ca prin *petiție* să înțelegem cererea inițială, prin care o persoană fizică sau juridică solicită administrației publice ceva, prin *recurs administrativ* vom înțelege plângerea prealabilă reglementată de art.7 din Legea nr.554/2004, iar prin *refuz nejustificat* vom înțelege atât refuzul explicit, cât și cel implicit de soluționare, fie a petiției, fie a recursului administrativ. De asemenea, vom ține seama de faptul că există acte administrative ilegale emise în urma unei petiții (de exemplu, o autorizație de construcție) sau din oficiu (un proces verbal de sancționare contravențională). În fine, trebuie să mai ținem seama de faptul că Legea nr.554/2004 se completează, în privința termenelor, cu Ordonanța Guvernului nr.27/2002 privind petițiile, care permite prelungirea termenului de răspuns la o petiție cu 15 zile în cazuri justificate.

Astfel, art. 11 din legea contenciosului administrativ instituie două termene, unul de 6 luni și altul de 1 an, aplicabile după cum urmează:

**a) actul administrativ "tipic":** cazul emiterii unui act administrativ ilegal (în urma unei petiții sau din oficiu), urmat de recursul administrativ, iar autoritatea publică refuză nejustificat soluționarea lui, prin răspuns nesatisfăcător (1), refuz propriu-zis de soluționare (2), respectiv tăcere, adică expirarea termenului de rezolvare a recursului (3).

*Termenul de 6 luni de sesizare a instanței va curge din momentul primirii răspunsului nesatisfăcător (1), a refuzului (2), respectiv din momentul când expiră cele 30 de zile (plus 15, dacă s-a decis) pentru răspuns la recursul administrativ (3). Termenul de 1 an curge din momentul emiterii actului administrativ vătămător.*

**b) actul administrativ asimilat sau "atipic":** în cazul în care petiția primește un răspuns nemulțumitor pentru petiționar (1), un refuz nejustificat explicit de soluționare (2) sau nu primește nici un răspuns în termenul legal (3), *termenul de 6 luni și cel de 1 an vor curge din aceste momente — ale răspunsului, refuzului, respectiv expirării termenului.*

**c) contractul administrativ:** termenul de 6 luni curge din momentul comunicării către părți a procesului verbal de încheiere a concilierii, indiferent de rezultatul acesteia, iar termenul de 1 an nu este aplicabil.

**d) acțiunile autorităților publice cu legitimare specială.** Legea precizează că termenul de 6 luni și cel de 1 an se aplică și acțiunilor introduse de Prefect, Avocatul poporului, Ministerul public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, fiind socotite de la efectivă luare la cunoștință a actului administrativ, respectiv de la emiterea actului administrativ. Deși legea nu precizează în mod expres, în cazul *refuzului nejustificat de soluționare a cererii* sau în cazul **tăcerii administrative**, termenele de 6 luni și 1 an vor curge de la comunicarea refuzului, respectiv expirarea termenului de răspuns. În cazul *Avocatului poporului*, termenul de contestare va curge din momentul epuizării recursului administrativ propriu, exercitat în temeiul legii speciale, fără răspuns favorabil din partea autorității publice. În cazul *Prefectului*, termenul curge de la comunicarea actului administrativ de către secretarul unității administrativ teritoriale.

**e) actul administrativ normativ și ordonanțele guvernamentale:** acțiunile vizând aceste acte sunt *imprescriptibile*.

f) Cât despre **calificarea** expresă dată de lege termenelor, cel de 6 luni - prescripție, respectiv cel de 1 an - decădere, considerăm inoportună diferențierea lor în acest fel, ele având același efect juridic, distingându-se doar prin ordinea de aplicare și condițiile în care ele pot fi folosite. Prin urmare, credem că se impunea definirea lor, împreună, fie ca termene de prescripție, fie ca termene de decădere. Practica judiciară anterioară anului 2004 califica termenul (de 30 de zile) ca fiind

termen de prescripție, însă nu unitar, unele instanțe calificându-l ca termen de decădere<sup>2</sup>. Importanța practică a calificării corecte decurge din două aspecte: în primul rând, numai termenele de prescripție pot fi suspendate, întrerupte ori repuse în termen în condițiile Decretului nr.167/1958; în timp ce termenul de decădere se întrerupe în caz de forță majoră, urmând să înceapă derularea unui nou termen la încetarea cauzei de întrerupere, termenul de prescripție se suspendă în aceeași situație.

Motivele pentru care instanța poate accepta depășirea termenului de 6 luni credem că sunt cele prevăzute de art. 103 C.pr.civ. pentru repunerea în termen: împrejurări mai presus de voința părții - forța majoră și cazul fortuit.

**g) Sesizarea instanței înainte** ca termenul să-și înceapă cursul determină respingerea acțiunii ca prematură, pe când introducerea cererii cu *depășirea* termenului atrage respingerea acțiunii ca prescrisă. Această soluție se impune indiferent dacă termenul de 1 an s-a împlinit sau nu.

Fiind termen de prescripție, în lipsa unei reglementări speciale, termenului de 6 luni îi sunt aplicabile dispozițiile Decretului nr. 167/1958, care constituie dreptul comun în materia prescripției extinctive, și, în consecință, termenul este supus întreruperii, suspendării și repunerii în termen.

**h) Termenul de 6 luni** este *termen procesual*, deoarece se raportează la sesizarea instanței, la exercitarea dreptului la acțiune. Importanța practică a includerii termenului în categoria termenelor procesuale, nu a celor de drept material, constă în metoda diferită de calcul: termenele procesuale stabilite pe luni se sfârșesc în ziua lunii corespunzătoare zilei de plecare, iar dacă termenul a început la 29, 30 sau 31 ale lunii, și se sfârșește într-o lună care nu are o asemenea zi, el se va socoti împlinit în ziua cea din urmă a lunii<sup>1</sup>, pe când termenele de drept material sunt calculate conform art.1887 și 1889 C. civ., adică folosind sistemul intermediar, în care nu se socotește ziua de început a cursului prescripției, dar intră în calcul ultima zi a acestuia.

**i) Termene prevăzute în legi speciale.** Legile speciale anterioare legii nr.554/2004 sunt în vigoare, deoarece abrogarea lor nu putea fi realizată decât expres, prin identificarea lor completă (așa cum cere Legea nr.24/2000). Termenul de 6 luni se aplică atunci când nu este prevăzut un alt termen prin reglementări speciale<sup>2</sup>. Acest lucru rezultă din caracterul de reglementare de drept comun pe care o are Legea contenciosului administrativ. Termenul de 1 an, însă, este aplicabil și în cazurile prevăzute prin legi speciale, dacă există motive temeinice de depășire a termenului special.

Prin legi speciale pot fi stabilite termene diferite - 15 zile (Ordonanța Guvernului nr.2/2001), 3 luni (art.16 din Legea nr. 16/1995 privind protecția topografiei circuitelor integrate); Legea nr.215/2001 a administrației publice locale stabilește termene speciale pentru contestarea în contencios administrativ a ordinului prefectului de constatare a dizolvării de drept a consiliului local (10 zile de la comunicare sau de la luarea la cunoștință de către consilierii interesați - art.58 alin.4), sau de constatare a încetării de drept a mandatului primarului (10 zile de la comunicare - art.72 alin.5), a hotărârii de validare sau invalidare a mandatului de consilier (5 zile de la adoptare sau comunicare - art.33 alin.2), a hotărârii Guvernului de dizolvare a consiliului local (10 zile de la publicarea în "Monitorul oficial" - art.57 alin.3), etc.

În aceste cazuri, o consecință a instituirii unor termene foarte scurte este aceea că se exclude în mod implicit procedura prealabilă - legea specială prevede socotirea termenului de la *comunicarea* actului, fiind clară dorința legiuitorului de a duce actul administrativ direct în fața instanței de contencios administrativ cât mai rapid.

Dacă interpretăm textul art.31 din lege în sensul că toate textele derogatorii din legile speciale au fost abrogate (așa cum susține inițiatorul legii, prof. Iorgovan<sup>3</sup>), ar însemna ca întreaga argumentație a legiuitorului special, avută în vedere pentru adoptarea acestor texte, să fie infirmată printr-o decizie cu caracter general, ceea ce este inacceptabil. Astfel, spre exemplu, validarea mandatelor de consilier este o procedură ce trebuie realizată cu rapiditate, în așa fel ca autoritatea deliberativă să funcționeze cu întreruperi cât mai mici, nu este compatibilă cu termenele de contestare prevăzute de legea generală.

## 2.4 Actele administrative exceptate

Constituția României adoptată în anul 2003, precizează, la art. 126 alin. (6), teza I-a, *expressis verbis*, care sunt categoriile de acte administrative ce nu pot fi atacate în justiție: „*Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar*”, iar alineatul 2 al art. 52 : „*Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică*” (ce se referă la dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică), oferă temeiul constituțional pentru limitarea, în anumite cazuri, prevăzute de legea organică, a controlului instanțelor de contencios administrativ asupra actelor administrative.

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, circumscriindu-se acestui cadru constituțional, stabilește la art. 5 excepțiile și limitele controlului:

„Art. 5. – (1) *Nu pot fi atacate în contenciosul administrativ:*

a) *actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;*

b) *actele de comandament cu caracter militar.*

(2) *Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.*

(3) *Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere.*

(4) *În litigiile prevăzute la alin. (3) nu sunt aplicabile prevederile art. 14 și 21.”*

În primul rând, din economia textului de lege observăm distincția pe care legiuitorul o face între excepțiile cu caracter absolut (prevăzute la alin. (1), lit a) și b)) și excepțiile relative, prevăzute generic la alineatul al doilea. Totodată alineatul (3) instituie regimul limitelor controlului jurisdicțional asupra unor acte administrative exceptate.

Să analizăm pe rând aceste excepții .

#### **2.4.1 Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul**

Este remarcabil cât de dens este conținutul acestui simplu enunț: „*Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul*”. Nu întâmplător legiuitorul constituant a fixat ca reper central Parlamentul, „*organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*” – art. 61 alin. 1 din Constituție. În raport cu acest pilon central se configurează celelalte autorități ale statului: Președintele, Guvernul și administrația, Autoritatea judecătorească. Raporturile ce apar între aceste autorități nu pot fi decât unele de sorginte constituțională și exprimă o voință eminentamente politică, ceea ce explică și regimul special atribuit acestora, excluderea lor de la controlul judecătoresc. În categoria unor astfel de raporturi intră, de exemplu: hotărârea adoptată de Parlament prin care se atestă depunerea jurământului de către Președinte; numirea Guvernului pe baza votului de încredere al Parlamentului; dizolvarea Parlamentului de către Președinte; delegarea legislativă a Guvernului de către Parlament; numirea membrilor Curții de Conturi sau ai Curții Constituționale; și altele similare.

Pentru a vedea care sunt actele administrative exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ, trebuie să stabilim mai întâi care sunt acele autorități publice care pot avea raporturi cu Parlamentul, raporturi manifestate prin acte administrative. Constituția României folosește noțiunea de autoritate publică în mai multe accepțiuni. În Titlul III intitulat „*Autoritățile publice*” sunt enumerate pe rând Parlamentul, Președintele, Guvernul, Administrația publică și Autoritatea judecătorească, care corespund celor trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească. Edificiul constituțional cuprinde însă și alte autorități, reglementate în alte titluri, (Avocatul Poporului – în titlul II, Curtea de Conturi – în titlul IV, Curtea Constituțională – în Titlul V), autorități care nu intră în nici una din clasicele puteri,

legislativă, executivă și judecătorească, dar care asigură echilibrul și controlul reciproc al acestora în cadrul statului de drept și democrației constituționale. Prin urmare, într-o interpretare restrictivă, *ad litteram*, a textului de lege, nu pot fi atacate în contencios administrativ acele acte administrative ce privesc raporturile Președintelui României, Guvernului și administrației, Autorității judecătorești, Avocatului Poporului, Curții de Conturi, etc., pe de o parte, cu Parlamentul, pe de altă parte.

O problemă deosebită o ridică în această privință raporturile Președintelui cu Guvernul, concretizate prin acte administrative care, nefiind incluse expres în categoria excepțiilor, înseamnă că pot fi atacate în contencios administrativ. Ar însemna, potrivit acestui raționament, că acte precum desemnarea candidatului la funcția de prim ministru, numirea guvernului, prerogativele ce privesc politica externă a României, încheierea tratatelor internaționale, pot forma obiectul unor acțiuni de contencios administrativ – concluzie total contrară principiilor dreptului public.

Doctrina a remarcat de mai mult timp că relația Președinte – Guvern este aflată de fapt, chiar dacă indirect, în raport cu Parlamentul, deoarece:

Parlamentul acordă votul de încredere Guvernului asupra programului de guvernare precum și asupra listei membrilor acestuia;

Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului;

Tratatele internaționale sunt negociate de Guvern și ratificate de Parlament, etc.

Însăși cerința contrasemnării decretelor prezidențiale de către primul-ministru, obligatorie în majoritatea covârșitoare a cazurilor, reprezintă pârgia de control a Parlamentului asupra actelor Președintelui, semnificând angajarea răspunderii șefului Guvernului pentru conținutul actului, atestând conformitatea acestuia atât cu prevederile legale, cât și cu voința organului pe care primul-ministru îl reprezintă. Fără această contrasemnătură decretul nu există, iar acordarea ei nu înseamnă o obligație pentru primul-ministru, dimpotrivă, un act de angajare politică de care va răspunde în fața Parlamentului.

Decizia nr. 1840/2005 a Secției de Contencios Administrativ și Fiscal de la Înalta Curte De Casație Și Justiție referitoare la revocarea unui decret (devenit celebru) al președintelui, prezentată la pagina 59 constituie un caz elocvent privind aplicarea în practică a textului de lege analizat.

#### **2.4.2 Actele de comandament cu caracter militar**

##### **Noțiunea de „comandament cu caracter militar”**

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 păstrează aceeași formulare prezentă atât în Legea nr. 29/1990 cât și în Legea contenciosului administrativ din 1925, noțiunea de „*act de comandament cu caracter militar*” fiind folosită pentru prima dată, în dreptul românesc, în art. 107 alin. final al Constituției din 1923. Legiuitorul constituant din 1923 a fost preocupat, în mod deosebit, de primejdia ce s-ar crea, pentru conducerea tehnică a armatei, dacă s-ar da puterii judecătorești dreptul să cenzureze asemenea acte. Războiul, care este în realitate o suspendare a regimului obișnuit și normal de drept, își are regulile și legile lui, care contrazic aproape întotdeauna orice concepție de drept. Având ca țintă imediată necesitatea de a învinge cu orice preț și – din nenorocire – prin orice mijloc, ar fi existat o vădită incompatibilitate între starea de război, de o parte, și putința de a face ca unele din măsurile luate să fie cenzurate de justiție, de altă parte.

Cu privire la semnificația expresiei „acte ce comandament cu caracter militar”, prof. C.C. Dissescu se exprima astfel: „*Aceste cuvinte sumare, laconice, trebuie lămurite, căci ele pot fi de diferite naturi. Comandamentul este o totalitate de trupe sau o circumscripție teritorială, câteodată unite, puse sub autoritatea unui șef determinat. Acest șef este comandantul, iar actele lui sunt acte de comandament. Puterile unui comandant, mai cu seamă în timp de război, sunt nemărginite, ele pot întrece pe ale capului statului, după cuvântul împăratului Napoleon I. El trebuie să se îngrijească de starea trupelor, să vadă de toate trebuințele războiului, poate dispune de proprietățile particularilor, să pună contribuții, să facă rechiziții, să dirige operațiile războiului, să comande. Cu alte cuvinte, comandantul este un dictator cu puteri limitate de răspunderea lui către țară, capul statului și*



*ministrul de război. Altfel ar fi stăpânul absolut al armatei și al țării. Puterile comandantului sunt civile, politice, militare. Toate sunt în afara contenciosului administrativ? Cred că numai cele militare (...)"*.

S-a conturat, așadar, ideea de bază după care, pentru a fi în prezența unui act din această categorie, trebuie să fie vorba de un act ce provine de la o autoritate militară (șeful statului, ministrul de război, comandamentele militare, de corpuri de armată, de grupe de armata, de divizii etc.). Asemenea acte nu pot fi emise de autoritățile civile, precum și cele militare care, din cauza naturii sau a menirii lor, nu sunt comandamente. De aici, problema definirii conceptului de comandament.

În literatura juridică din perioada interbelică, de regulă, s-a făcut distincția între actele de comandament cu caracter militar, actele de guvernământ cu caracter militar (cele specifice stării de asediu, rechizițiile etc.) și actele de administrație militară. Se cuvine a sublinia ca ideea de comandament, fundamentată pe ideea de organizare, de coordonare și de comandă a trupeii, și nu pe ideea de manifestare de voință a unui organ cu caracter militar, rezultă și din modul în care este redactată Legea contenciosului administrativ din 1925. Astfel, în art. 2 alin. (1) din Lege, în spiritul art. 107 alin. final din Constituția din 1923, se menționa principiul după care *„puterea judecătorească nu are căderea de a judeca actele de guvernământ și actele de comandament cu caracter militar”*, iar în art. 3 alin. (2) se făcea vorbire despre *„actele autorității militare”* care pot fi atacate în anumite condiții. De unde rezultă, fără putință de tăgadă, ca nu orice act al autorității militare era act de comandament cu caracter militar. Cea mai bună dovadă este faptul ca în mod constant autorii de drept administrativ au tratat *„actele de comandament cu caracter militar”* ca un *fine de neprimire absolut*, iar *„actele autorității militare”* ca un *fine de neprimire relativ*. Despre actele autorității militare, denumite de unii autori și acte care intervin în interiorul ierarhiei militare, se susținea ca, în mod logic, ar trebui supuse controlului instanțelor de contencios administrativ.

### **Delimitarea sferei actelor de comandament cu caracter militar**

Majoritatea autorilor care s-au ocupat de această noțiune au făcut distincția între actele de comandament cu caracter militar, care intervin în raporturile dintre autoritățile militare și populația civilă și actele de comandament cu caracter militar care intervin în interiorul ierarhiei militare. Cele din prima categorie erau supuse controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, afară de cazurile în care erau săvârșite din necesitățile luptei pe teatrul chiar al operațiunilor militare în timp de război.

Prin eliminare, în sfera noțiunii de act de comandament cu caracter militar au fost reținute numai actele care răspundeau principalei sarcini a unui asemenea comandament militar, aceea de a comanda, de a ordona ceva din punct de vedere militar.

Comandamentele militare, cum este general acceptat și în doctrina militară actuală, au drept rațiune de a fi conducerea armatei și a celorlalte componente ale forțelor armate în timp de război, în scopul asigurării victoriei; în timp de pace, comandamentele militare au misiunea de a pregăti și instrui armata, de a menține la cele mai înalte cote capacitatea de luptă a trupeii și a tehnicii militare. Desigur, aceste misiuni nu apar ca un scop în sine, dimpotrivă, ele reprezintă mijloace de garantare a marilor valori naționale, evocate de cele mai multe ori în mod expres în legea fundamentală.

În acest sens, Constituția României precizează: *„Armata este subordonată exclusiv voinței poporului pentru garantarea suveranității, a independenței și a unității statului, a integrității teritoriale a țării și a democrației constituționale. În condițiile legii și ale tratatelor internaționale la care România este parte, armata contribuie la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară și participă la acțiuni privind menținerea sau restabilirea păcii.”* [art. 118 alin. (1)].

Astfel, sunt considerate acte de comandament cu caracter militar în timp de război: modificarea și micșorarea trupelor, concentrarea lor pe linia de atac sau de apărare, atacul, înaintarea sau retragerea etc., iar în timp de pace: înființarea de unități militare, reorganizarea și desființarea unităților militare,

transferarea unităților militare dintr-o garnizoană în alta, delimitarea zonelor de recrutare, concentrările de trupe pentru exerciții, manevrele etc.

În concluzie, va trebui să admitem că încadrarea unui act administrativ concret în sfera actelor de comandament cu caracter militar este o chestiune de apreciere a instanței, dar o apreciere prin prisma științei dreptului public a constantelor acestei teorii, evocate mai sus, între care și distincția dintre actele autorităților militare cu caracter pur administrativ (identice cu actele oricărui alt organ administrativ) și actele acestora care vizează comanda trupei, fie în timp de pace, fie în timp de război.

Așa cum sublinia prof. Constantin G. Rarincescu, a admite că toate actele autorităților militare, fără excepție, intră în sfera actelor de comandament cu caracter militar, fiind sustrate cenzurii instanțelor judecătorești, „înseamnă a așeza un organ de autoritate publică, care în mod necontestabil face parte din puterea executivă, într-o situațiune privilegiată și cu nimic justificată, într-un stat în care toate celelalte acte, chiar legislative, sunt subordonate principiului de legalitate, care stă la baza statului modern”.

Un exemplu de practică judiciară este decizia nr. 9034/2004 a secției de contencios administrativ a Înaltei Curți de Casație și Justiție de la pagina 76.

#### **2.4.3 Acte exceptate de la contenciosul administrativ decurgând din existența unui recurs paralel**

Conform art. 5, alin. 2 din lege, „Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.”

Aceste categorii de acte nu sunt excluse cu totul de la controlul judecătoresc, ci doar de la cel al instanțelor de contencios administrativ, fiind date, prin lege organică, în competența altor instanțe. Este de observat că legiuitorul a cerut ca recursul paralel să fie reglementat tot prin lege organică și să fie vorba de o procedură judiciară iar nu eventual una administrativ-jurisdicțională.

Este în afară de orice îndoială ca expresia „o altă procedură judiciară” din legea actuală nu vizează procedurile de a ataca un act administrativ, tot în fața instanțelor de contencios administrativ, dar care sunt stabilite prin alte legi decât cea a contenciosului administrativ (de exemplu Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale), chiar dacă aceste proceduri conțin unele derogări de la regulile statornicite de legea contenciosului administrativ (de pildă, nu mai presupun acțiunea prealabilă). Se poate spune că aceste acte normative întregesc cadrul juridic al contenciosului administrativ, stabilind, împreună cu legea de bază (Legea nr. 554/2004), regimul juridic de drept comun al contenciosului administrativ, pe când legile care reglementează acțiuni în fața instanțelor de drept comun contra unor acte administrative, stabilesc regimuri derogatorii de la dreptul comun al contenciosului administrativ.

Din categoria actelor administrative pentru care, prin lege organică, sunt instituite alte proceduri judiciare, exemplificăm:

- plângerile împotriva hotărârilor comisiilor de fond funciar sunt, potrivit Legii nr. 18/1991 a fondului funciar, republicată, de competența judecătorilor, cu recurs la tribunal;
- plângerile împotriva soluțiilor date de comisiile organizate potrivit Legii nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, sunt de competența instanțelor de drept comun.

#### **2.4.4 Regimul limitelor**

O serie de acte administrative adoptate sau emise în situații speciale (de război, de asediu sau de urgență, ce privesc siguranța națională, restabilirea ordinii publice ori înlăturarea efectelor calamităților, epidemiilor și epizootiilor), care în mod tradițional erau exceptate de la controlul jurisdicțional, sunt trecute de actuala reglementare a contenciosului administrativ sub un control, ce e

drept – limitat, al instanțelor de contencios, singurul temei pentru care acțiunile pot fi primite reprezentându-l *excesul de putere*.

Noțiunea de **exces de putere** este definită la art. 2 lit. n) din lege: „*exercitarea dreptului de apreciere, aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție sau de lege*”. Apare însă o problemă teoretică delicată, aceea de a ști când se sfârșește dreptul de apreciere al administrației și când începe dreptul fundamental al cetățeanului? O îndrumare în acest sens ne dă alin. 2 al art. 53 din Constituție: „*Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății*”.

Deci, în lipsa unor dispoziții exprese ale legii organice, va reveni instanțelor rolul de a determina această limită, pornind de la cadrul general enunțat în constituție, stabilind în ce măsură actul administrativ atacat a fost necesar pentru aplicarea regimurilor sau după caz pentru înlăturarea efectelor în situațiile prevăzute de art. 5 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ, apreciind dacă actul respectiv a fost necesar „într-o societate democratică” și, în fine, vor hotărî dacă restrângerea dreptului sau a libertății fundamentale a fost proporțională cu situația ce a determinat-o și dacă nu cumva a fost discriminatorie.

Un aspect ce trebuie remarcat cu privire la această categorie de acte administrative este acela că punerea lor în lucrare nu poate fi suspendată de către instanța de contencios administrativ sesizată. Este o prevedere logică și în acord cu scopul urmărit de actele administrative respective, de a preveni, înlătura sau diminua efectele unui eveniment iminent și cu urmări grave.

## 2.5 Actele administrativ-jurisdicționale

### 2.5.1 Noțiunea de act administrativ-jurisdicțional

Teoria a clasificat actele administrative în trei categorii: acte administrative de autoritate, acte administrative de gestiune și acte administrative cu caracter jurisdicțional. Această din urmă categorie are următoarele caracteristici:

- sunt acte administrative întrucât emană de la un organ de jurisdicție ce funcționează în cadrul administrației publice;
- sunt acte de jurisdicție întrucât prin ele se soluționează, după o anumită procedură, prevăzută de lege, un conflict juridic ivit între un serviciu public și un particular.

În același sens se exprimă și definiția dată noțiunii de Legea contenciosului administrativ, la art. 2 lit. (d): „*act administrativ-jurisdicțional – actul juridic emis de o autoritate administrativă cu atribuții jurisdicționale în soluționarea unui conflict, după o procedură bazată pe contradictorialitate și cu asigurarea dreptului la apărare*”.

### 2.5.2 Controlul instanțelor de contencios administrativ asupra actelor administrativ-jurisdicționale

Îndepărtându-se de la vechea filozofie a contenciosului administrativ, aceea a administrației active, sau a administratorului-judecător, cum a mai fost numită, Constituția României din 2003 marchează un moment de cotitură în această privință, stabilind, la art. 21, alin. (4), că „*Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite*”. Această schimbare trebuia să vină, în sensul cerut de evoluția civilizației, a democrației constituționale. Lumea în care ne pregătim să intrăm, Uniunea Europeană, este dominată de justiție administrativă și nu de jurisdicții administrative.

Această schimbare de optică la nivelul legii fundamentale nu putea rămâne fără consecințe la nivelul Legii contenciosului administrativ, astfel încât Legea nr. 554/2004 preia, *ad litteram*, textul constituțional – la art. 6 alin (1), în totală opoziție cu prevederile legii anterioare care institua un control limitat al instanțelor de contencios asupra actelor administrativ-jurisdicționale.

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ nu-și propune să definească și să explice noțiunea de act administrativ-jurisdicțional, misiune ce revine legii speciale care instituie o astfel de jurisdicție; ci are în vedere reglementarea aspectelor de ordin procedural legate de exercitarea căilor de atac împotriva actelor administrativ-jurisdicționale.

Pe scurt, art. 6 din lege instituie obligația părții vătămate care, nemulțumită fiind de un act administrativ cu caracter jurisdicțional, voiește să-l atace în contencios, să notifice organului jurisdicțional administrativ faptul că nu optează pentru calea de atac administrativ-jurisdicțională (cazul A), sau, dacă a exercitat o asemenea cale de atac, să notifice intenția de a renunța la ea (cazul B). În aceste situații partea are la dispoziție un termen de 15 zile pentru introducerea acțiunii în contencios administrativ, care curge fie de la notificare – în cazul A, fie de la comunicarea deciziei organului administrativ jurisdicțional sesizat ce atestă renunțarea la jurisdicția specială administrativă – în cazul B.

Ipooteza care ar putea ridica unele probleme de interpretare este aceea în care partea ce se consideră vătămată, optând pentru o procedură jurisdicțional-administrativă, renunță, înainte de a se emite o decizie – actul administrativ jurisdicțional – la aceasta, și se adresează instanței de contencios administrativ cu o plângere împotriva actului administrativ propriu-zis. Problema ce se pune este de a ști dacă, fiind în situația de a nu exista un act administrativ jurisdicțional, mai sunt aplicabile prevederile art. 6 – alin. 4.

Analizând acest caz, prof. Antonie Iorgovan consideră că „după cum rezultă din art. 7 alin. 2 al legii, partea va trebui să exercite procedura prealabilă necontencioasă”, interpretând deci renunțarea la procedura jurisdicțional administrativă ca fiind absolută, cu efecte retroactive, ca și cum n-ar fi fost exercitată deloc.

Jurisprudența contenciosului administrativ din ultimii ani, așa cum am arătat la secțiunea II.3.4, a asimilat procedura prealabilă chiar și cu o plângere verbală, făcută cu ocazia unei audiențe la conducătorul autorității administrative emitente a actului atacat. Cu atât mai mult, o plângere scrisă, făcută în cadrul unei proceduri jurisdicțional-administrative speciale, care de regulă este și motivată, nu poate ține locul procedurii prealabile? De ce s-ar impune o temporizare a soluționării litigiului, ca să nu mai spunem și de riscul decăderii din dreptul la acțiunea în contencios în cazul în care litigiul aflat la organul jurisdicțional-administrativ a avut o durată mai îndelungată, și nu s-ar aplica în astfel de situații prevederile art. 6 alin. (4) din lege: „Dacă partea care a optat pentru jurisdicția administrativă specială înțelege să renunțe la calea administrativ-jurisdicțională în timpul soluționării acestui litigiu, va notifica intenția sa organului administrativ-jurisdicțional sesizat, care emite o decizie ce atestă renunțarea la jurisdicția administrativă specială. Termenul prevăzut la alin. (2) începe să curgă de la data comunicării acestei decizii.” Considerăm că acest text legal, coroborat cu norma constituțională a caracterului facultativ al procedurii jurisdicțional-administrative, permite renunțarea, în orice moment, la această procedură și introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ împotriva actului administrativ, însoțită de decizia ce atestă renunțarea.

Un alt temei în susținerea acestei interpretări este principiul tratamentului juridic egal în situații similare: de ce renunțarea la procedura jurisdicțional-administrativă specială, în faza de „fond” să fie sancționată altfel decât renunțarea la calea de atac, care constituie tot o procedură jurisdicțional-administrativă specială.

Prevederile art. 7 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 ar trebui să fie aplicabile doar în cazul în care partea nu exercită deloc calea acțiunii jurisdicțional-administrative, nu și în ipoteza exercitării urmată de renunțare.

## CAPITOLUL III. PROCEDURA PREALABILĂ SESIZĂRII INSTANȚEI DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV – RECURSUL ADMINISTRATIV

### 1.1. Preliminarii

Procedura administrativă prealabilă, sub forma recursurilor administrative, semnifică o posibilitate a subiectului vătămat de a se adresa administrației care i-a produs vătămarea sau celei superioare ei, prin care să-i ceară acesteia să-și revizuiască atitudinea, putând fi vorba despre anularea, modificarea, înlocuirea unui act administrativ, iar într-o accepțiune foarte largă, chiar să adopte o anumită atitudine, să săvârșească o prestație sau să se abțină de la o acțiune sau o operațiune materială.<sup>1</sup>

Procedura prealabilă constituie o modalitate mai rapidă și mai variată de rezolvare a plângerii celui vătămat în dreptul său prin actul administrativ atacat, fără formalități și termene, mai puțin costisitoare pentru apărarea unui drept recunoscut de lege.

Procedura administrativă prealabilă mai prezintă un avantaj pentru reclamant, în sensul că organul administrației de stat emitent al actului sau organul ierarhic superior al acestuia pot verifica și dispune asupra actului atacat atât în ceea ce privește legalitatea, cât și oportunitatea acestuia, în timp ce instanțele judecătorești nu se pot pronunța decât asupra legalității actului atacat în justiție.<sup>2</sup>

În același timp, recursul prealabil este „un mijloc de protecție a autorităților publice emitente sau care tace”, evitând chemarea sa în judecată ca pârât, suportarea unor cheltuieli de judecată, plata unor daune mai mari particularului lezat în dreptul său, și chiar „lezarea prestigiului său, prin pierderea unui proces public prin care s-a dovedit nu numai că a vătămat un particular, dar și că a rămas pasivă în înlăturarea aceste vătămări”<sup>3</sup>.

Procedura prealabilă, discutată ca fiind una din condițiile introducerii acțiunii în contencios administrativ, are caracter obligatoriu, adică instanța de contencios administrativ va putea să respingă acțiunea ca fiind prematur introdusă, dacă reclamantul nu a sesizat, mai întâi, autoritatea administrativă emitentă sau care trebuia să emită actul.

Ca o excepție, procedura prealabilă nu se mai aplică însă acțiunilor în contenciosul administrativ introduse de prefect, în urma exercitării dreptului său de control al legalității actelor administrative adoptate sau emise de consiliile locale, primari și consiliile județene, întrucât el nu exercita aceste acțiuni în nume proprii, ca persoană fizică, pentru nesocotirea unui drept subiectiv, ci ca autoritate publică, pentru apărarea unui interes public. De altfel, acesta nu este numai un drept al prefectului, ci și o obligație la care nu poate renunța.<sup>4</sup>

Recursul administrativ prealabil nu este însă la adăpost de critici. Astfel, există opinii conform cărora această cale de atac este inutilă, nepotrivită și chiar obstrucționistă, în totalitatea ei sau numai în parte. Însă recursul administrativ este o realitate ce nu poate fi negată; Legea nr. 554/2004 stabilește clar că în toate cazurile în care se intenționează o acțiune în contencios administrativ trebuie efectuată procedura prealabilă.

Recursurile administrative sunt de două categorii : *recursul grațios*, cel adresat autorității care a emis actul vătămător de drepturi, și *recursul ierarhic*, cel adresat autorității ierarhic superioare celei care a emis actul.

---

<sup>1</sup> Constantin Rarincescu - „Contenciosul administrativ român”, Editura Universală Alcalay 8 Co., București, 1936, p. 106

<sup>2</sup> Theodor Mrejeru, „Contenciosul administrativ. Doctrină Jurisprudență”, Editura All Beck, București, 2003, p. 109

<sup>3</sup> A. Iorgovan - „Tratat de drept administrativ” – vol. I, Editura Nemira, București, 1996, p. 453

<sup>4</sup> Mircea Preda - „Tratat elementar de drept administrativ român” – ediția a-II-a, Editura Lumina Lex, București, 1999, p.

În primul caz, recursul grațios declanșează controlul administrativ intern, iar în cazul recursului ierarhic se declanșează controlul administrativ extern ierarhic.<sup>5</sup> În situațiile în care autoritatea emitentă se bucură de autonomie, neavând superior ierarhic, recursul administrativ poate lua forma „*recursului tutelă*”, fiind adresat organului care exercită tutela administrativă asupra acelei autorități autonome<sup>6</sup>.

## 1.2 Recursul grațios

Legea nr. 554/2004, prin art. 7 alin. 1, cere ca, înainte de a sesiza instanța de contencios competentă, reclamantul va trebui, mai întâi să se adreseze în termen de 30 de zile, de la data la care i s-a comunicat actul administrativ prin care se consideră vătămat, autorității administrative emitente care este obligată să rezolve reclamația în termen de 30 de zile de la aceasta. Aceeași condiție se cere și în cazurile în care autoritățile administrative au refuzat să rezolve o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege și faptul de a nu răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă prin lege nu se prevede un alt termen (mai mic sau mai mare).

Din perspectiva teoriei generale a recursului administrativ ne aflăm în prezența unui *recurs prealabil obligatoriu, prevăzut de lege*, care condiționează admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ<sup>7</sup>.

Neîndeplinirea procedurii prealabil prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554 / 2004 atrage respingerea acțiunii ca inadmisibilă. Dreptul subiectiv al reclamantului de a cere anularea actului se stinge dacă nu formulează în termen reclamația administrativă.

Curgerea termenului de recurs grațios este determinată, așa cum rezultă din art. 1 și art. 7 alin. (1) din legea cadru, de existența a trei ipostaze și anume : emiterea și comunicarea actului administrativ, comunicarea refuzului nejustificat și tăcerea administrativă.<sup>8</sup>

Prima ipoteză are în vedere faptul că pentru declanșarea procedurii prealabile nu este suficient ca actul administrativ să fie doar *emis*, ci este necesar ca acesta să fie și *comunicat* celui interesat.

Simpla luare la cunoștință de către cel interesat, în orice mod (comunicare verbală directă, publicarea act individual<sup>9</sup>), despre emiterea și conținutul actului, de la funcționari publici sau într-o audiență, nu este suficientă pentru a determina curgerea termenului, dacă actul nu a fost comunicat formal celui interesat.<sup>10</sup>

Comunicarea poate fi făcută atât de emitentul actului, cât și de un organ subordonat sau superior acestuia, astfel scopul legii fiind atins.

Totodată, comunicarea actului se face destinatarului acestuia. Există situații când cel vătămat prin actul administrativ nu este destinatarul actului, ci un terț, căruia actul nu-i este comunicat.

Este cazul, spre exemplu, al unui act de atribuire în proprietate unei persoane a unui teren în detrimentul altei persoane.

Soluționând această chestiune, instanța noastră supremă a statuat că, neexistând obligația de comunicare a actului acelor persoane străine de el, termenul de sesizare a emitentului va curge din momentul efectivei luări la cunoștință de către acele persoane a actului în cauză.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Rodica Narcisa Petrescu, „Drept administrativ”, ediție revăzută și adăugită, Editura Cordial Lex, Cluj – Napoca, 2001, p. 312

<sup>6</sup> Dacian Cosmin Dragoș -, „Procedura contenciosului administrativ”, Editura All Beck, București, 2002, p. 9

<sup>7</sup> D. Lupașcu, Simona Marcu, Filofteia Apostol, Carmen Frumușelu, Georgeta Leti, Valentina Sandu, „Curtea de Apel București Culegere de practica judiciară, contencios administrativ”, 1993-1998, Edit All Beck, 2001, p. 17

<sup>8</sup> Dacian Cosmin Dragoș, op. cit, p. 84

<sup>9</sup> I. Santai, „Condițiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul legii contenciosului administrativ”, în „Dreptul”, pg.19

<sup>10</sup> I. Iovănaș, „Drept administrativ”, vol II, Edit Servo-Sat, Arad, 1999, pg. 139

<sup>11</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție secția contencios administrativ, decizia nr. 580/1997, în M Preda, V. Anghel, „Decizii și hotărâri ale Curții Supreme de Justiție și Curții Constituționale privind probleme ale administrației publice și agenților economici”, Editura Lumina Lex, București 1998, p 609

Cea de-a doua ipoteză care determina derularea termenului de recurs grațios constă în *refuzul nejustificat* al autorității administrative de a emite un act administrativ sau de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege.

În speță, refuzul autorității de a elibera autorizația de demolare a unor construcții edificate pe terenul pe care s-a stabilit o servitute de trecere, sub motiv că drumul de trecere nu mai este necesar reclamantului, este nejustificat. Exercițiul servituții stabilite prin hotărâre judecătorească nu este cenzurabil de autoritățile administrative.

Prin acțiune, s-a solicitat emiterea unei autorizații de demolare a unei construcții edificate de o altă persoană fără autorizație pe un teren ce constituie servitute de trecere.

Ultima ipoteză care determină curgerea termenului de recurs grațios este *tăcerea administrativă*.

Astfel, potrivit art. 7 alin. (3) din legea cadru, se consideră refuz nejustificat de rezolvare a cererii referitoare la un drept recunoscut de lege și faptul de a nu se răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă prin lege nu se prevede un alt termen.

Refuzul care rezultă din nerezolvarea în termen a cererii, denumit tradițional cu sintagma „tăcerea administrației”, are un caracter *implicit*, deoarece rezultă din obținerea administrației de a acționa sau de a răspunde în vreun fel.<sup>12</sup>

Termenul de sesizare a organului emitent va curge, în acest caz, din momentul expirării termenului de răspuns la cererea inițială, așa cum precizează de fapt și art. 5 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.<sup>13</sup>

*Momentul la care recursul grațios se consideră introdus* este cel al expedierii prin poștă al primirii mesajului de poștă electronică (e-mail), al înregistrării direct la sediul autorității publice, respectiv al consemnării în scris a reclamației verbale.<sup>14</sup>

Pentru a se putea face, ulterior, dovada efectuării lui, recursul trebuie *consemnat în scris*. Un eventual recurs verbal neconsemnat în scris ar face dovada mai dificilă, dar nu imposibilă, mai ales dacă autoritatea publică pârâtă nu se opune.

Din punct de vedere al *conținutului* său, recursul administrativ, în conformitate cu O. G. nr. 27/2002<sup>15</sup> (art. 7), trebuie să precizeze datele de identificare ale petentului și să fie semnat de acesta, petițiile anonime atrăgând clasarea.

Recursul prealabil poate avea ca *obiect* atât chestiuni de legalitate, cât și probleme de oportunitate a actului administrativ. De asemenea, el se poate întemeia nu numai pe vătămarea unui drept subiectiv, ci și pe vătămarea unui interes legitim.<sup>16</sup>

Autoritatea competentă să soluționeze recursul prealabil obligatoriu este, în general, cea care a emis actul atacat.

Totuși, în unele cazuri nu este exclus ca rezolvarea să revină altui organ decât cel emitent, atunci când o normă specială prevede o astfel de posibilitate, ori în cazul în care organul emitent a fost între timp desființat<sup>17</sup>, și atribuțiile sale repartizate altui organ administrativ.

În situația în care un particular se îndreaptă, din greșeală, cu reclamația prealabilă la un al organ decât cel emitent, O. G. nr. 27/2002 prevede în mod expres, în art. 6 alin. (4), că autoritățile publice sesizate cu o petiție sau reclamație greșit îndreptată au obligația de a o trimite, în 5 zile, autorității competente să o soluționeze.

---

<sup>12</sup> Dacian Cosmin Dragoș, op. cit., p. 90

<sup>13</sup> Speța

<sup>14</sup> Dacian, Cosmin Dragoș, op. cit., p. 92

<sup>15</sup> Publicată în M. Of., P. I, nr. 84 din 1 februarie 2002

<sup>16</sup> Ibidem, p. 94

<sup>17</sup> I. Santai, op. cit., p. 18

Dacă autoritatea publică sesizată cu rezolvarea petiției constată că organul competent să o soluționeze a fost desființat, va înainta petiția organului care i-a preluat atribuțiile. În cazul în care nu există un asemenea organ, va informa petentul despre aceasta, răspunsul fiind legal. Dacă autoritatea nu depune eforturile necesare pentru a se informa despre organul competent și nu trimite acestuia petiția, va răspunde de nesoluționarea ei în termen.<sup>18</sup>

Termenul de soluționare a recursului administrativ prealabil este cel de 30 de zile prevăzut de Legea nr. 554/2004 în art. 7 alin. (1). Însă, prin O. G. nr. 27/2002 s-a stabilit că acest termen poate fi prelungit de conducătorul autorității sau instituției cu 15 zile, dacă este necesară o cercetare amănunțită, fără a se preciza un lucru foarte important, și anume dacă particularul trebuie informat despre prelungire.

### 1.3 Recursul ierarhic

Potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cel care se consideră vătămat în dreptul său se poate adresa cu reclamație și autorității administrative ierarhic superioare celei care a emis actul.

Spre deosebire de recursul grațios obligatoriu, recursul ierarhic este facultativ.<sup>19</sup> De asemenea, sesizarea organului ierarhic superior poate fi exercitată fie înainte de recursul grațios, fie în timpul derulării termenului de răspuns la acesta, fie după expirarea celor 30 de zile (termenul de soluționare a recursului grațios).

Recursul ierarhic este definit în literatura de specialitate ca fiind „plângerea adresată de un particular autorității administrative superioare, prin care se solicită să anuleze acul emis de autoritatea inferioară subordonată care îi vatămă drepturile sau interesele, ori s-o determine pe aceasta să-și modifice actul sau să îndeplinească o anumită prestație<sup>20</sup>”.

Acest recurs are ca specific *următoarele trăsături*:

- se exercită la organul ierarhic superior organului care a produs vătămarea;
- din punct de vedere al sferei sale de aplicare nu vizează decât actele emise de organele administrative care au organe superioare ierarhic;

În prezent, prin instituirea principiului constituțional și legal al autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice, câmpul de aplicare al acestei forme de recurs s-a restrâns considerabil, deoarece autoritățile administrației publice și unitățile administrative teritoriale fiind autonome, ele nu au organe ierarhic superioare, deci cu privire la actele lor nu se poate exercita controlul și recursul administrativ ierarhic.<sup>21</sup>

Recursul ierarhic nu se poate exercita nici față de actele autorităților centrale autonome, care de asemenea nu au organe superioare ierarhic cu precizarea că există și autorități centrale care au autorități ierarhic superioare (exemplu ministerele și alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor) și ale căror acte pot fi controlate pe calea recursului administrativ ierarhic.<sup>22</sup>

Altă trăsătură a acestei forme de recurs vizează *pretențiile recurentului, obiectul său, ce anume poate cere cel care-l exercită de la organul ierarhic superior celui al cărui act i-a produs a anumită vătămare. Acesta poate cere anularea actului respectiv (în virtutea raporturilor de subordonare ierarhică), precum și obligarea autorității emitente să emită sau să modifice un anumit act. În virtutea dreptului organului ierarhic de a da instrucțiuni cu caracter obligatoriu organului său inferior, el poate*

<sup>18</sup> Dacian Cosmin Dragoș, op. cit., p. 98

<sup>19</sup> Al. Negoită, „Contenciosul administrativ român și elemente de drept administrativ”, Editura Lumina Lex, București, 1992, p. 14

<sup>20</sup> Rodica Narcisa Petrescu, op. cit., p. 318

<sup>21</sup> Verginia Vedinaș, „Drept administrativ și instituții politico-administrative” - Manual practic, Edit. Lumina Lex, București, 2002, p. 164;

<sup>22</sup> Verginia Vedinaș - „Introducere în dreptul contenciosului administrativ”, Editura Fundației „România de Măine”, București, 1999, p. 93



dispune acestuia să restabilească ordinea de legalitate care apreciază că a fost încălcată și care a produs o vătămare subiectului de drept, impunându-i astfel să modifice sau să anuleze actul atacat.<sup>23</sup>

În legătură cu termenul în care poate fi introdus recursul ierarhic (atunci când există organ ierarhic superior) s-au exprimat mai multe opinii în literatura de specialitate. Însă toate aceste opinii susțin, în esență, că recursul ierarhic poate fi efectuat „*comitent, la un termen posterior celui la care a fost introdus recursul grațios, ori după ce s-a primit răspunsul nefavorabil din partea emitentului*”.<sup>24</sup>

Datorită faptului că din lege nu se desprinde sesizarea prioritara a autorității emitente, ci obligativitatea sesizării acesteia, autoritatea superioară poate fi sesizată și *concomitent*, nu numai ulterior autorității emitente, dar respectând același termen, de 30 zile, prevăzut la art. 7 alin. (1).

Însă, dacă recursul ierarhic este exercitat tot în termenul de 30 de zile prevăzut pentru cel grațios, ar însemna ca persoana vătămată să dea dovadă de o precauție remarcabilă în efectuarea reclamației prealabile.<sup>25</sup> Ea va fi nevoită așadar să introducă odată cu recursul grațios sau după acesta, dar în termenul de 30 de zile și toate recursurile ierarhice posibile. În mod normal cetățeanul ar trebui să aștepte răspunsul primului organ solicitat (organul emitent în acest caz) iar numai după ce acesta să se adreseze organului ierarhic superior, cu atât mai mult cu cât recursul ierarhic se efectuează tocmai pe motivul că organul emitent nu a răspuns în termenul prevăzut de lege. Este lipsită de orice logică exercitarea recursului ierarhic odată ce persoana vătămată nu știe dacă organul emitent ia rezolvat sau nu cererea. Aceasta ar încărca organul superior ierarhic cu cereri care s-ar dovedi apoi inutile deoarece au fost rezolvate favorabil de organul emitent.<sup>26</sup>

Totodată, recursul ierarhic, spre deosebire de reclamația adresată organului emitent, care trebuie înregistrată în termen de 30 de zile de la comunicarea actului administrativ atacat, nu trebuie introdus într-un termen determinat de lege.<sup>27</sup> El poate fi introdus *oricând* în termenul de prescripție, care în actuala lege a contenciosului administrativ este 1 an.

Această opinie a fost criticată, deoarece îndată ce termenul de răspuns la recursul grațios a expirat, începe să se deruleze termenul de sesizare a instanței. Dacă reclamația la superiorul ierarhic se poate face oricând în *termenul* maxim de 1 an, are loc o *repunere în termenul* de sesizare a instanței, nu o *prorogare* a acestuia, ceea ce este inacceptabil.<sup>28</sup>

Recursurile facultative (deci și recursul ierarhic au ca efect *prorogarea* termenului de recurs jurisdicțional, nu repunerea în termen, însă doar dacă sunt efectuate în termen de recurs jurisdicțional.

Recursul ierarhic trebuie efectuat cu respectarea strictă a termenelor imperative existente, respectiv termenul de recurs grațios și cel de sesizare a instanței de 30 de zile, și doar în subsidiar cel mare de 1 an. Nerespectarea acestor termene imperative atrage decăderea din drepturi de a sesiza instanța. De aceea, termenul de recurs grațios sau de sesizare a instanței sunt intervalele de timp de efectuare a recursului ierarhic.

Sesizarea organului ierarhic superior se poate face și *după* primirea rezolvării nefavorabile din partea organului emitent. Această sesizare are o limită explicită și una implicită.<sup>29</sup> Cea explicită este reprezentată de termenul de 1 an scurs de la comunicarea actului, iar cea implicită este dată de faptul că între primirea soluției dată de organul emitent și sesizarea organului administrativ ierarhic superior nu pot trece mai mult de 30 de zile. În acest termen, dacă nu s-a plâns și organului administrativ ierarhic superior, petiționarul este obligat să sesizeze instanța de judecată.

---

<sup>23</sup> Dacian Cosmin Dragoș, „Recurs administrativ și contenciosul administrativ”, Editura All Beck, București, 2001, p. 67

<sup>24</sup> Rodica Narcisa Petrescu, op. cit., vol II, p. 58

<sup>25</sup> D. C. Dragoș, op. cit., p. 109

<sup>26</sup> Dacian Cosmin Dragoș, op. cit., p. 55

<sup>27</sup> Tudor Drăganu, „Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc pe baza Legii nr. 1/1967”, Editura Dacia, Cluj – Napoca, 1970, p. 267

<sup>28</sup> I. Iovănaș, op. cit., p. 141

<sup>29</sup> D. C. Dragoș, op. cit., p. 108

Potrivit opiniei autorilor de specialitate, pot exista trei situații de sesizare a superiorului ierarhic, cu efecte juridice asupra termenului de sesizare a instanței<sup>30</sup>:

- dacă ambele recursuri – recursul grațios și recursul ierarhic – se efectuează deodată, termenul de sesizare a instanței va curge din momentul primirii răspunsului la recursul ierarhic (explicit sau implicit);
- dacă în termenul de recurs grațios, dar după acesta, este efectuat și recursul ierarhic, soluția este aceeași;
- dacă recursul ierarhic este exercitat după primirea a răspunsului emitentului actului, termenul de sesizare a instanței, care a început să curgă anterior, este prorogat până la primirea răspunsului de la superiorul ierarhic. Soluționarea în vreun fel a recursului ierarhic determină curgerea unui nou termen de sesizare a instanței, tot de 30 de zile

Reclamația făcută numai organului ierarhic superior are doar semnificația unei sesizări a acestuia în vederea declanșării controlului ierarhic. O eventuală rezolvare favorabilă stinge litigiul, însă una nefavorabilă nu conferă dreptul de a acționa în justiție, deoarece procedura prealabilă nu a fost îndeplinită.<sup>31</sup> Recursul ierarhic efectuat singur nu are semnificația exercitării procedurii prelabile.

Uneori, în cazul recursului ierarhic, problema refuzului nejustificat de emitere a actului administrativ poate fi rezolvată, doar prin îndrumări obligatorii date de organul superior celui inferior, și anume atunci când organul inferior are competența exclusivă de a emite acel act.<sup>32</sup>

În cazul în care recursul grațios și cel ierarhic sunt concomitent în curs de soluționare, în calcul termenului de sesizare a instanței intră data ultimului răspuns primit. De regulă, se precizează, acesta va fi cel al superiorului ierarhic, care are nevoie de o perioadă mai îndelungată de timp pentru soluționare.

Introducerea recursului ierarhic, chiar dacă este facultativă, are ca efect investirea superiorului ierarhic cu soluționarea lui, iar pentru particular interdicția sesizării instanței. O dată ce superiorul ierarhic a fost sesizat, termenul de sesizare a instanței este întrerupt, prin urmare particularul nu are drept la acțiune.

#### **1.4 Fundamentul juridic al recursului administrativ**

Fundamentul juridic al recursului administrativ se găsește în dreptul de petiționare al cetățenilor,<sup>33</sup> drept prevăzut de majoritatea constituțiilor sau legislațiilor moderne, și în principiul de drept administrativ al revocării actelor administrative.<sup>34</sup>

Potrivit dreptului de petiționare<sup>35</sup>, cetățenii se pot adresa autorităților publice prin petiții, formulate în numele semnatarilor iar autoritatea publică este obligată să le răspundă în termenele prevăzute de lege (art.4 7 al Constituției revizuite). Prin asemenea petiții se poate solicita anularea, revocarea sau modificarea unui act considerat de petiționar ilegal.

Este de principiu, pe de altă parte, că un act administrativ poate fi revocat de către organul emitent sau de către organul ierarhic superior, din oficiu sau la cererea particularilor<sup>36</sup>.

Recursul administrativ, chiar dacă se întemeiază pe dreptul de petiționare, nu se confundă cu simplele *cereri* adresate administrației, fundamentate și ele pe dreptul de petiționare. În cazul recursului administrativ ne aflăm în prezența unui *litigiu*, în care *se contestă* o decizie explicită sau implicită a

<sup>30</sup> D. C. Dragoș, op. cit., p. 114

<sup>31</sup> D. C. Dragoș, op. cit., p. 115

<sup>32</sup> O. Podaru, „Considerații privind procedura prealabilă a contenciosului administrativ român”, în „Revista de drept comercial”, nr. 6/2000, p.90

<sup>33</sup> C. L. Popescu, nota (I) la decizia nr. 416/1995 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secția de contencios administrativ, în „Dreptul” nr. 10/1997, p. 105;

<sup>34</sup> C-tin Rarincescu, op. cit., p. 118

<sup>35</sup> A. Iorgovan, I. Moraru, D. Mustăța, „Legalitatea actelor administrative”, Editura Politica, 1985, București, p. 184

<sup>36</sup> Rodica Narcisa Petrescu, „Drept administrativ”, ediție revăzută și adăugită, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p.

organului administrativ. Simplele cereri nu presupun existența unui litigiu, însă, provocând administrația să răspundă, vor sta la baza deciziei explicite sau implicite care va fi atacată cu recurs administrativ.

#### 1.4.1 Tipuri de recurs administrativ

Recursul administrativ poate fi *prevăzut de un text legal* sau *neprevăzut de vreun text de lege*.<sup>37</sup> La rândul lor, recursurile prevăzute de lege se împart în recurs *administrativ propriu-zis* și recurs *administrativ cu caracter jurisdicțional*. Recursurile administrative propriu-zise (la fel, cele neprevăzute de lege) sunt: recursul *grațios*, recursul *ierarhic*, recursul *ierarhic impropriu* și recursul de tutelă.<sup>38</sup>

Recursurile neprevăzute de lege sunt *facultative*, în timp ce cele prevăzute de lege pot fi *facultative* sau *obligatorii*.

*Recursul administrativ neprevăzut de un text legal (recursul de drept comun)* își găsește totuși temeiul juridic într-o lege, fie legea fundamentală, fie o lege ordinară, care prevede dreptul fundamental al cetățenilor la petiționare.

Existența sa este considerată ca implicită, derivând din însăși organizarea administrativă<sup>39</sup>, și este suficient ca legiuitorul să nu-l interzică expres pentru a putea fi exercitat. Excluderea acestei căi de recurs poate fi făcută în mod expres (*expressis verbis*), și anume stipulând că actul administrativ nu poate fi atacat pe cale administrativă, ci doar pe cale jurisdicțională, fie implicit, prin precizarea că actul este definit din punct de vedere al procedurii administrative.<sup>40</sup>

Recursul de drept comun poate fi exercitat oricând, și poate viza atât aspecte de legalitate, cât și aspecte de oportunitate. El este întotdeauna *facultativ*, și în principiu, nu are influență asupra termenului de recurs jurisdicțional. În sistemele de drept care cunosc termene predeterminate de sesizare a instanței de contencios administrativ, recursul administrativ de drept comun poate fi exercitat fie înainte, fie în același timp, fie după recursul jurisdicțional, însă numai recursului administrativ introdus în termenul de exercitare a recursului jurisdicțional i se recunoaște de către jurisprudență efectul prorogării acestui termen.<sup>41</sup>

În susținerea recursului se pot invoca, de asemenea, atât motive de fapt, cât și de drept, sau se poate apela pur și simplu la bunăvoința administrației.<sup>42</sup>

În ceea ce privește persoana fizică sau juridică care are deschisă calea acestui recurs, orice persoană interesată poate să-l exercite, chiar dacă nu-i este adresat.

Recursul administrativ neprevăzut de texte legale există, incontestabil, în aproape toate sistemele de drept administrativ, și este consacrat de multe ori de jurisprudență, care-i atașează diferite efecte juridice. El poate fi recurs grațios, recurs ierarhic sau recurs de tutelă, precum și recurs impropriu.

Deși nu există un text care să-l prevadă, recursului de drept comun îi sunt aplicabile regulile recursului facultativ, și îi sunt atașate efectele acestuia.<sup>43</sup>

*Recursul administrativ prevăzut de lege* poate fi condiționat de aceasta, într-un fel sau altul, prin termenele de intentare, prin condiții referitoare la petiționar, sau poate fi redus în privința obiectului său doar la aspecte de legalitate a actului administrativ.

---

<sup>37</sup> Dacian Cosmin Dragoș, „Procedura contenciosului administrativ”, Editura All Beck, București, 2002, p. 17

<sup>38</sup> Ibidem, p. 17

<sup>39</sup> C-tin Rarincescu, op. cit., p. 108

<sup>40</sup> Dacian Cosmin Dragoș, op. cit., p. 17

<sup>41</sup> Ibidem, p. 18

<sup>42</sup> Ibidem, p. 18

<sup>43</sup> Ibidem, p. 18

La rândul său, recursul prevăzut de lege poate fi *facultativ* sau *obligatoriu*. În cazul celui facultativ, de obicei procedura de intentare, soluționare și atacare nu este reglementată amănunțit, regulile care-l guvernează fiind de natură jurisprudențială și destul de laxe. Reclamantul nu trebuie să dovedească existența unui interes, nu este ținut să respecte anumite forme de introducere a recursului, ori un termen predeterminat.

În cazul recursului obligatoriu însă, mai întâlnite sunt două situații: a) legea prevede doar că recursul jurisdicțional să fie precedat de un recurs administrativ, și b) de regulă, legea reglementează și o procedură de derulare a acestuia, ce cuprinde: termene de intentare, dezbatere contradictorie, obligativitatea motivării soluției. Se atașează astfel recursului administrativ un caracter quasi – jurisdicțional.<sup>44</sup> Formalismul acesta se explică prin faptul că, spre deosebire de recursul facultativ, care tinde doar să ușureze munca judecătorului, fiind procedură exclusiv pre-contencioasă, recursul obligatoriu este și o procedură para-contencioasă, care împiedică, în cazul în care nu este efectuată, sesizarea judecătorului.<sup>45</sup>

În cazul în care particularul adresează o cerere de revocare organului emitent al actului administrativ, ne aflăm în prezența *recursului grațios*. În unele cazuri recursul grațios este singurul posibil, deoarece autoritatea administrativă constituie „ultima treaptă a ierarhiei administrative”.<sup>46</sup>

Dacă cererea de revocare sau anulare a actului administrativ este adresată organului ierarhic superior celui care a emis acel act, este vorba de *recurs ierarhic*. Dacă, dimpotrivă, cererea este adresată unui organ cu atribuții de control într-un anumit domeniu, dar care nu este, în ierarhia administrativă, superiorul ierarhic al organului controlat, ne aflăm în prezența *recursului ierarhic impropriu*.

O altă formă de recurs administrativ este *recursul de tutelă*. Acesta se adresează autorității administrative însărcinate cu controlul deciziilor administrației publice descentralizate (de regulă prefectul), care însă are dreptul de a hotărî liber declanșarea controlului de tutelă.<sup>47</sup>

Tutela administrativă are două forme : prima, mai dură, dă dreptul autorității de tutelă să anuleze, aprobe, autorizeze actul administrativ emis de o autoritate descentralizată, pe când forma moderată conferă autorității de tutelă doar dreptul de sesizare a unei jurisdicții administrative în vederea anulării acelui act administrativ.

În principiu, recursul facultativ poate fi formulat în orice formă, scrisă sau verbală, în acest ultim caz funcționarul va elibera o copie de pe consemnarea recursului și o va înmâna recurentului. Cererea nu trebuie motivată, este suficient doar să rezulte din cuprinsul ei că petiționarul este nemulțumit de decizia atacată.

Recursul obligatoriu, însă, trebuie să conțină în plus anumite precizări, și anume: petiționarul va preciza dacă solicită anularea actului sau modificarea lui, și în ce limite, precum și motivele pe care se întemeiază recursul.

O altă deosebire între recursul facultativ și recursul obligatoriu este dată de faptul că, în rezolvarea primului, autoritatea de recurs exercită o competență pur administrativă, în timp ce în al doilea caz procedura este uneori quasi-jurisdicțională.

Recursul facultativ are un caracter de drept comun, adică poate fi exercitat indiferent de existența unui text legal care să-l prevadă.

Caracterul de drept comun al recursului administrativ facultativ se degajă în primul rând din afirmarea autonomiei sale față de recursul jurisdicțional, care lasă administrațiilor opțiunea între: sesizarea directă a tribunalului administrativ și recursul prealabil, urmat, în caz de respingere sau de tăcere a administrației, de sesizarea directă a aceluiași tribunal, opțiune care implică suspendarea

---

<sup>44</sup> Dacian Cosmin Dragoș, op. cit. , p. 19

<sup>45</sup> Ibidem, p.19

<sup>46</sup> Ibidem, p. 19

<sup>47</sup> Ibidem, p. 20

termenului de recurs jurisdicțional pe durata soluționării recursului administrativ.<sup>48</sup> Acest caracter este recunoscut recursului grațios, celui ierarhic și recursului de tutelă.

Recursul administrativ de drept comun poate fi exclus doar printr-un text legal, în mod explicit sau implicit. Excluderea implicită poate rezulta, spre exemplu, și din faptul că este organizat un recurs obligatoriu.

De asemenea, el poate fi reglementat printr-o lege, în mai mare sau mai mică măsură; de exemplu prin O. G. nr. 27/2002 privind activitatea de soluționare a petițiilor. În acest fel nu dispare caracterul de drept comun, condițiile de exercitare a recursului fiind stabilite numai pentru ca acesta să primească, în mod obligatoriu, un răspuns din partea administrației. Nerespectarea condițiilor de exercitare duce la exonerarea de răspundere a administrației în cazul lipsei unui răspuns; de fapt, prin lege este reglementată mai mult activitatea de soluționare a recursului de către administrație, nu exercitarea acestuia de către reclamant, care este destul de facilă.

#### **1.4.2 Relația recurs administrativ – recurs jurisdicțional**

*Recursul administrativ* are un regim juridic distinct și nu poate fi confundat cu *recursul jurisdicțional (contencios)*. Fiind vorba despre sisteme de soluționare a litigiilor administrative în principiu separate și independente, primul se adresează administrației active, pe când al doilea este adresat jurisdicției administrative independente sau instanțelor judecătorești.<sup>49</sup>

În sistemul de drept român în care recursul administrativ este considerat o etapă prealabilă obligatorie sesizării instanțelor de contencios administrativ, particularii nu pot sesiza judecătorul decât dacă au folosit în prealabil calea administrativă de atac; legea prevede ca o condiție de exercitare a recursului jurisdicțional efectuarea recursului administrativ.

Organizarea recursului administrativ depinde de rolul și locul care-i este asigurat în raport cu controlul contencios. Cele două căi de atac pot fi organizate independent una de alta sau pot fi legate printr-un raport de succesiune, în acest ultim caz recursul contencios nefiind deschis decât în contra actelor administrative devenite definitive după epuizarea căilor de atac administrative.

Totodată, recursul administrativ este guvernat de reguli mai puțin stricte decât cel contencios. Garanțiile esențiale oferite administrațiilor care folosesc recursul administrativ precontencios depind de organizarea aceluși sistem de drept : dacă se acordă o importanță mare recursului jurisdicțional, acesta va fi organizat astfel încât să protejeze drepturile și libertățile administrațiilor, recursul administrativ fiind neglijat, dacă însă recursul jurisdicțional nu privește întreaga activitate administrativă, consacrand limite multiple în exercitarea sa, procedura recursului administrativ va beneficia de o atenție sporită, fiind reglementată mai amănunțit și oferind mai multe garanții administrațiilor.

#### **1.4.3 Recursurile administrativ – jurisdicționale: Act administrativ – jurisdicțional, recurs administrativ – jurisdicțional, autoritate administrativ – jurisdicțională**

*Actul administrativ jurisdicțional* a fost definit ca „acel act prin care organe făcând parte din sistemul administrației de stat soluționează litigii prin hotărâri investite cu o stabilitate asemănătoare puterii lucrului judecat și susceptibile de a fi executate prin forța de constrângere a statului, acte a căror elaborare are la bază principiile independenței în rezolvare și al contradictorialității.<sup>50</sup>

Actul administrativ – jurisdicțional este emis în urma *soluționării recursului administrativ – jurisdicțional*, adică a cererii adresate de particularii unei autorități administrative cu atribuții jurisdicționale. *Legea* este cea care conferă atribuții jurisdicționale unei autorități administrative.

---

<sup>48</sup> Ibidem, p. 25

<sup>49</sup> Dacian Cosmin Dragoș, op. cit., p. 20

<sup>50</sup> Tudor Drăganu, „ Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc pe baza Legii nr. 1/1967”, Edit. Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p. 213

Recursurile administrativ-jurisdicționale reliefează menținerea, în dreptul administrativ român, și a sistemului administratorului judecător, alături de cel al contenciosului administrativ înfăptuit de instanțele judecătorești.<sup>51</sup>

Profesorul A. Iorgovan afirmă că „orice soluționare a unei căi de atac care obligă organul administrativ să citeze sau să asculte cel puțin o parte și să dea apoi o hotărâre motivată, evocă, în esență, o jurisdicție administrativă.”<sup>52</sup>

S-a constatat că „sarcina de a stabili cazurile în care actele administrației dobândesc un caracter jurisdicțional și, prin urmare, o stabilitate mai mare, nu este ușoară.”<sup>53</sup> Aceasta deoarece procedura de elaborare a actelor administrativ-jurisdicționale este mai puțin amănunțită decât procedura civilă, iar uneori ea se reduce la câteva dispoziții de principiu. De asemenea, chiar dacă are elemente asemănătoare cu procedura judiciară, ea este de obicei foarte puțin diferită de procedura administrativă obișnuită, de emitere a actelor administrative propriu-zise<sup>54</sup> au de soluționare a recursului ierarhic.

Totodată, actul administrativ-jurisdicțional are un caracter de excepție, în sensul că intervine doar în cazuri rigurose precizate de lege<sup>55</sup>, în anumite materii<sup>56</sup> și că este susceptibil de a fi atacat în contencios administrativ general după epuizarea căilor administrativ-jurisdicționale.

Natura juridică a cererilor adresate de particulari autorităților administrative cu caracter jurisdicțional, în temeiul dispozițiilor exprese ale unei legi, este aceea de recurs administrativ cu caracter jurisdicțional, specie a recursului administrativ. El trebuie obligatoriu exercitat înainte de sesizarea instanței de contencios administrativ, sub sancțiunea decăderii. Este, prin urmare, un *recurs administrativ prealabil* sesizării acestei instanțe.<sup>57</sup>

Contestarea în justiție a actelor emise de rezolvarea recursurilor administrativ-jurisdicționale este reglementată prin art. 6 (alin. 2) din Legea nr. 554/2004, conform căruia „actele administrative – jurisdicționale – cu excepția celor prevăzute la art. 5 (alin. 1) și a celor din domeniul contravențiilor – pot fi atacate cu recurs, după epuizarea căilor administrativ – jurisdicționale, în termen de 15 zile de la comunicare, la secția de contencios administrativ a Înaltei Curți de Casație și Justiție”.

## **1.5 Recursuri administrative prealabile prevăzute în legi speciale**

1. *Legea nr. 248/2005* privind regimul pașapoartelor reglementează o procedură prealabilă de contestare a refuzului de eliberare, suspendării sau retragerii dreptului de folosire a pașaportului.

Împotriva măsurilor dispuse persoana nemulțumită poate face contestație la organul ierarhic superior celui care a dispus măsura în termen de 30 de zile de la data comunicării; Contestația se soluționează în 30 de zile urmând ca cel nemulțumit să se adreseze instanței de contencios administrativ competente.

Câteva observații se impun : a) se consacră un recurs administrativ ierarhic tipic<sup>58</sup>, deși faptul că nu se precizează că nesoluționarea în termen a contestației valorează refuz implicit și constituie temei pentru acțiunea în justiție duce aparent la ideea unei proceduri administrativ – jurisdicționale. Credem că această caracteristică, fiind sigura care apropie procedura de față de procedura judiciară, nu este suficientă pentru a-i da un caracter jurisdicțional; b) recursul administrativ se efectuează împotriva unui fapt administrativ asimilat sau a unor acte administrative.

---

<sup>51</sup> A. Iorgovan, op. cit., p. 381

<sup>52</sup> A. Iorgovan, op. cit., p. 391

<sup>53</sup> T. Drăganu, op. cit., p. 203

<sup>54</sup> A. Iorgovan, op. cit., p. 394

<sup>55</sup> A. Iorgovan, op. cit., p. 391

<sup>56</sup> Rodica Narcisa Petrescu, op. cit., p. 11

<sup>57</sup> A. Iorgovan, op. cit., p. 131

<sup>58</sup> A se vedea și V.I. Prisăcaru, op. cit., p. 114

2. Conform *ordonanței 34/2002 privind telecomunicațiile*, operatorii publici și furnizorii de servicii de telecomunicații răspund față de utilizatori pentru daunele efective cauzate de neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a serviciilor de telecomunicații.

Termenul de introducere a reclamației este de 6 luni, calculat din ziua prestării serviciului, iar termenul de soluționare de către operator este de cel mult 3 luni de la înregistrarea ei. Chemarea în judecată a operatorilor publici sau furnizorilor este posibilă în termen de 6 luni de la primirea răspunsului la reclamație sau la expirarea termenului de soluționare a acestuia.

După cum reiese din reglementarea legală, recursul administrativ este unul grațios, el condiționează sesizarea instanței de judecată.

Caracterul administrativ al recursului este accentuat prin consacarea „tăcerii administrative” ca temei de intentare a acțiunii în justiție.

S-ar putea obiecta că, în lipsa unei precizări exprese, instanța competentă este cea de drept comun, acțiunea fiind una în daune, precizează expres competența instanței de contencios administrativ pentru judecarea litigiilor dintre autoritatea de reglementare și titularii de autorizație.

### 3. O.U. nr. 40/2005 privind achizițiile publice.

Calea de atac pe cale administrativă a actelor și deciziilor ilegale în materia achizițiilor publice poartă denumirea de *contestație*. *De lege lata*, procedura prealabilă este *obligatorie* și condiționează primirea acțiunii de contencios administrativ, în consecință reclamantul decăzut din dreptul de a face contestația este decăzut și din dreptul de a introduce acțiunea.

O.U. nr. 40/2005 distinge între mai multe ipoteze fiecare cu alt termen :

a) 5 zile lucrătoare de la data publicării unui anunț de participare sau de la data primirii oricărui document scris transmis de către autoritatea contractantă, cu excepția comunicării privind rezultatul aplicării procedurii;

b) 7 zile lucrătoare din momentul luării la cunoștință în orice mod dovedit, a unui act ori a unei decizii a autorității contractante;

c) 10 zile de la data primirii comunicării privind rezultatul aplicării procedurii pentru atribuirea contractului de achiziție publică.

În cuprinsul contestației trebuie să fie precizate expres, sub sancțiunea decăderii: faptul că reprezintă o contestație, actul sau decizia invocată ca nelegală, art. din ordonanța de urgență și, după caz, din alte acte normative pe care contestatorul le consideră încălcate, interesele lezate, modul în care așteaptă să fie rezolvat cazul în speță și baza legală a propunerii. Autoritatea contractantă este în drept să respingă orice contestație care nu îndeplinește în mod cumulativ cerințele de mai sus.

*Termenul de răspuns la contestație* este de 10 zile lucrătoare din momentul înaintării ei. În cazul în care se depun mai multe contestații împotriva aceleiași decizii, soluționarea acestora se va face în *mod unitar*.

O atenție deosebită este acordată de O.U. 40/2005 soluționării contestației :

- soluționarea formală a contestației. La primirea unei contestații, autoritatea contractantă „estimează temeinicia” acesteia, și o respinge sau, după caz, o reține în vederea soluționării ei pe fond. Motivul pentru hotărî respingerea contestației este decăderea din dreptul de a face contestație.
- soluționarea contestației pe fond. Răspunsul la contestație se face prin formularea unei rezoluții motivate după consultarea a contestatorului și a tuturor celor care s-au asociat contestației; de asemenea, autoritatea contractantă poate iniția consultări și cu ceilalți participanți încă implicați în procedura pentru atribuirea contractului de achiziție publică. După analizarea fondului contestației, autoritatea are două posibilități – fie să admită contestația, caz în care va adopta măsuri corective; - fie să respinge contestația, în acest ultim caz contestatarul nemulțumit putând acționa în justiție.

În termen de două zile lucrătoare de la primirea rezoluției modificate contestatorii au obligația de a notifica autorității contractante dacă acceptă sau nu concluziile acesteia și măsurile corective, eventual decise, de către aceasta; cei care notifică autorității contractante că acceptă rezoluția și măsurile corective decise se cad din dreptul lor de a ataca în justiție, inclusiv din acela de a introduce cerere de intervenție în interesul părții care ar ataca respectiva rezoluție și/sau măsurile corective în cauză.

De îndată ce primește o contestație sau o notificare privind introducerea unei acțiuni în justiție, în scopul optimizării procesului de monitorizare a sistemului de achiziție publice, autoritatea contractantă are obligația să înștiințeze despre aceasta Ministerul Finanțelor Publice, anexând copie de pe contestație. În cazul în care contestația sau acțiunea în justiție vizează aplicarea unei proceduri pentru atribuirea unui contract de lucrări sau a unui contract de servicii de proiectare a construcțiilor, atunci autoritatea contractantă are obligația de a transmite înștiințarea și Ministerului Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței.

În soluționarea contestațiilor autoritatea contractantă poate decide măsuri corective de modificare, încetare, revocare, anulare și alte asemenea ale actelor și deciziilor nelegale sau ale activităților în legătură cu acestea, în scopul conformării cu prevederile prezentei ordonanței de urgență. Orice măsură corectivă decisă de către autoritatea contractantă trebuie să fie precizată în cadrul rezoluției motivate.

Autoritatea contractantă are obligația de a comunica Ministerului Finanțelor Publice, și după caz, și Ministerului Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței toate actele și deciziile ulterioare referitoare la contestația în termen de 2 zile lucrătoare de la producerea/primirea lor.

În termen de 7 zile de la primirea înștiințării referitoare la înaintarea unei contestații, inclusiv a copiei anexate, Ministerul Finanțelor Publice are obligația de a formula și de a transmite un punct de vedere cu privire la modul în care consideră că ar trebui soluționată contestația.

Punctul de vedere are caracter informativ și de specialitate și este destinat să faciliteze autorității contractante, și după caz, justiției luarea unei decizii corespunzătoare pe baza unei interpretări autorizate a prevederilor legislative și în domeniul achizițiilor publice.

La introducerea unei contestații, autoritatea contractantă are obligația de a înștiința despre aceasta ceilalți participanți la procedura atribuirii contractului. Această comunicare are o deosebită importanță, deoarece participanții au dreptul de a se asocia, în 5 zile de la primirea ei, la contestația depusă, în caz contrar fiind decăzuți atât din dreptul de a face procedura prealabilă, cât și din dreptul de a se adresa justiției.

*Excepții de la obligativitatea procedurii prealabile.* O.U. nr. 40/2005 prevede câteva situații în care instanța de contencios administrativ poate fi sesizată fără ca în prealabil să se fi făcut contestația la autoritatea contractantă, și anume :

în cazul în care contractul de achiziție a fost încheiat : 1) la termen, persoanele neimplicate în procedura de atribuire a contractului pot contesta deciziile autorității contractante care le vătămă drepturile sau interesele dar numai după publicarea anunțului de atribuire a contractului de achiziție publică și nu mai târziu de 15 zile de la data publicării anunțului de atribuire; 2) în cazul în care autoritatea contractantă încheie contractul de achiziției publice mai devreme de 15 zile de la data transmiterii comunicării privind rezultatul aplicării procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică, orice ofertant se poate adresa instanței, dar nu mai târziu de 15 zile de la data publicării anunțului de atribuire;

în cazul în care contractul de achiziție publică nu a fost încheiat încă, orice participant implicat în procedura de atribuire a contractului poate atacat măsurile corective decise de autoritatea contractantă ca efect al soluționării contestațiilor, fie pe motiv că acestea sunt la rândul lor, ilegale, fie ca sunt incomplete.



O prevedere remarcabilă este aceea conform careia *acțiunea în justiție se poate face doar pentru acele capete de cerere care au făcut obiectul atacului pe cale administrativă*. Prin urmare nu este posibil, să se solicite prin contestație anularea deciziei, iar apoi, prin acțiune acordarea de despăgubiri.

4. Potrivit *Legii nr. 337/2005 privind protecția topografiei circuitelor integrate*, hotărârea de respingere a cererii de înregistrare a topografiei poate fi contestată pe cale administrativă, în termen de 3 luni de la data comunicării ei; contestația se soluționează în termen de două luni de la data înregistrării, și poate fi apoi atacată în justiție.

Recursul administrativ la directorul oficiului este un recurs grațios, adresat autorității vinovată de emiterea actului administrativ ilegal.

5. *Legea nr. 105/2004 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil* prevede : „contestarea expertizei bunurilor culturale mobile care nu au fost propuse la clasare, se face la Comisia Națională a Muzeelor și Colecțiilor în termen de 10 zile de la primirea înștiințării expertului. Soluționarea contestației se comunică în termen de 20 de zile.”

De asemenea, ordinul de clasare, declasare sau de trecere dintr-o categorie în alta a patrimoniului cultural național al unui bun cultural mobil poate fi contestat de proprietarul sau de titularul dreptului de administrare a Ministerului Culturii, în termen de 30 de zile de la comunicare. Ministerului Culturii este obligat să soluționeze contestația în termen de 30 de zile de la înregistrarea acesteia.

6. *Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*.

Refuzul explicit sau tacit al angajatului desemnat al unei autorități ori instituții publice pentru aplicarea legii constituie abatere și atrage răspunderea disciplinară a celui vinovat. Împotriva refuzului se poate pune reclamație în termen de 30 de zile de la luarea la cunoștință de către persoana lezată. Dacă după cercetarea administrativă reclamația se dovedește întemeiată, răspunsul se transmite persoanei lezate în termen de 15 zile de la depunerea reclamației și va conține atât informațiile de interes public solicitate inițial cât și menționarea sancțiunilor disciplinare luate împotriva celui vinovat

7. *Legea nr. 225 pe 2004 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat*, prezintă contestațiile și reclamațiile privind onorariile se soluționează de consiliul Baroului. Deciziile consiliului Baroului pot fi atacate cu plângere la Comisia permanentă, a cărei soluții este definitivă. De asemenea, avocatul nemulțumit poate ataca deciziile la consiliul baroului iar deciziile date de consiliu, la Consiliul Uniunii Avocaților din România, potrivit legii și Statutului.

## 1.6 Concluzii privind recursul administrativ de drept comun

Recursul administrativ de drept comun este o realitate ce nu poate fi negată, deoarece nimic nu împiedică particularii să se adreseze cu recurs grațios sau recurs ierarhic autorităților competente, în cazul în care se consideră nedreptăți de vreo măsură a acestora (art. 1 alin. (1) și art. 7 alin. (2) din *Legea nr. 554/2004*).

Recursul administrativ prezintă câteva trăsături caracteristice<sup>59</sup>:

- constituie *exercițiul unui drept al particularilor* de a cere administrației modificarea, anularea sau înlocuirea unui act administrativ vătămător de drepturi, sau adoptarea unei anumite atitudini.
- *presupune existența prealabilă a unui act administrativ sau a unui fapt administrativ asimilat actului administrativ*. Astfel, simpla cerere adresată administrației pentru eliberarea, spre exemplu, a unei autorizații nu poate fi considerată recurs administrativ. Doar în cazul *refuzului* de eliberare a autorizației sau a *lipsei unui răspuns* la cerere în termenul legal, atitudinea administrației dă naștere unei contestații care poate forma obiectul unui recurs administrativ.

---

<sup>59</sup> C-tin G. Rarincescu, op. cit., p. 106-108

- lezarea unui *drept* sau cel puțin a unui *interes* al reclamantului prin actul administrativ<sup>60</sup>. Numai în această situație este vorba de un veritabil recurs, și nu de un denunț pe care îl poate face orice individ. Diferența dintre simplul denunț și recursul administrativ constă în obligația administrației de a răspunde acestuia din urmă. De multe ori, însă, această obligație de a răspunde nu este îndeplinită sau este realizată cu întârziere mare și în mod superficial
- recursul administrativ pune în discuție atât *legalitatea*, cât și oportunitatea actelor și operațiunilor administrative.<sup>61</sup>
- actul sau decizia emisă de administrație în urma soluționării recursului administrativ *nu este o decizie jurisdicțională, ci administrativă*<sup>62</sup>.
- se intentează independent de existența *unor forme sau termene*.

Pentru soluționarea recursurilor administrative de drept comun în bune condiții, O. G. nr. 27/2002 prevede anumite măsuri:

- soluționarea recursului administrativ se va face după efectuarea unei cercetări administrative;
- recursul administrativ, pentru a fi valabil, trebuie să fie semnat de petiționar și să conțină datele de identificare a acestuia, precizare a cărei nerespectare este sancționată cu clasarea petiției. Nu se precizează însă ce se întâmplă în cazul petițiilor verbale, ale persoanelor bolnave sau cu handicap.
- termenul de soluționare a recursurilor administrative este de 30 de zile, cu posibilitate de prelungire, din dispoziția conducătorului autorității publice, cu cel mult 15 zile, dacă sunt necesare cercetări mai amănunțite. Autoritatea publică este obligată de a comunica petiționarului faptul prelungirii termenului de răspuns.
- recursurile greșit îndreptate trebuie trimise de compartimentul de relații cu publicul autorității publice competente, pentru care curge un nou termen de soluționare. Este necesară informarea petentului despre luarea acestei măsuri.
- petițiile multiple vizând aceeași problemă se conexează, petentul primind un singur răspuns care să facă referire la toate, iar petiția ulterioară cu același obiect se clasează alături de petiția deja soluționată făcându-se mențiune că s-a răspuns.

Recursul de drept comun poate fi întâlnit în toate cele trei forme tipice ale sale: *recursul grațios*, *recursul ierarhic* și *recursul de tutelă*.

Recursul administrativ poate lua și forma recursului de tutelă, în situațiile în care autoritatea emitentă se bucură de autonomie, neavând superior ierarhic.

Sarcina de a exercita principalul control de tip „tutelă administrativă”<sup>63</sup> în România îi revine, conform Constituției, *prefectului*. Tutela se exercită în principiu din oficiu, însă nimic nu împiedică particularii să sesizeze prefectul în legătură cu ilegalitatea unui act administrativ emis de o autoritate locală autonomă. Chiar primarul are obligația, conform Legii administrației publice locale, nr. 141/2004, să sesizeze prefectul atunci când constată că o hotărâre a consiliului local, pe care el trebuie să o ducă la îndeplinire, este ilegală.

Întrebarea care se pune este aceea dacă această sesizare are utilitate practică și efecte juridice, dat fiind faptul că prefectului i se înaintează într-un termen de 3 zile de la adoptare orice act al

<sup>60</sup> A. Teodorescu, „Tratat de drept administrativ”, vol I, Institutul de Arte Grafice, „Eminescu”, S. A., 1929, p.387

<sup>61</sup> D. C. Dragoș, op. cit., p.69

<sup>62</sup> Ibidem, p. 69

<sup>63</sup> C. L. Popescu, „Autonomia locală și integrarea europeană, Edit All Beck, București, 1999, p.2000

autorităților autonome ( art. 49 din Legea nr. 141/2004).<sup>64</sup> Prefectul este, însă, obligat, în temeiul O. G. nr. 27/2002, să ofere un răspuns petiționarului, în termen de 30 de zile de la primirea reclamației, indiferent de faptul că răspunsul este negativ sau pozitiv. Astfel, Recursul de tutelă, deși posibil, nu are însemnătatea practică pe care o au celelalte două forma de recurs administrativ.

Recursul administrativ reprezintă o importanță deosebită în economia reglementărilor referitoare la apărarea drepturilor administrațiilor în raporturile lor cu administrația; el reprezintă o cale facilă de obținere a reparării dreptului sau interesului legitim vătămat.<sup>65</sup>

Acest recurs și-a dovedit utilitatea practică, astfel încât face de multe ori inutil recursul jurisdicțional. Încrederea în administrație este însă de cele mai multe ori mai redusă decât în corpul judecătoresc, prin urmare acestora le este dată deplina competență de a soluționa litigiile administrative, și activitatea acestora beneficiază de o reglementare mai minuțioasă.<sup>66</sup>

Recursul administrativ este „garanția *principală* a reparării insuficiențelor și eroilor administrației, controlul judecătoresc fiind doar o garanție subsidiară, ce intervine în cazul în care garanția principală nu a fost suficientă pentru satisfacerea celui vătămat în cazul în care garanția principală nu a fost suficientă pentru satisfacerea celui vătămat.”<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> D.C. Dragoș, op. cit., p. 75

<sup>65</sup> Ibidem, p.171

<sup>66</sup> Ibidem, p. 171

<sup>67</sup> M. Lepădătescu, „ Judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale – o nouă garanție juridică a exercitării depline a drepturilor cetățenilor” , în „Revista română de drept”, nr. 8/1967, p.19

## CAPITOLUL IV. PROCEDURA ÎN FAȚA INSTANȚEI DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

### 4.1 Instanța competentă

Avându-se în vedere caracterul complex și specializat al litigiilor de contencios administrativ, legiuitorul stipulează înființarea unor tribunale administrativ-fiscale, ca instanțe specializate în soluționarea acțiunilor de contencios administrativ precum și a litigiilor de natură fiscală. Până la înființarea acestor tribunale specializate, litigiile de competența acestora vor continua să fie soluționate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale tribunalelor.

Conform art. 10, alin. (1) din Legea nr. 554/2004, competența materială este stabilită după rangul autorității emitente (centrală sau locală) – în ce privește litigiile de contencios administrativ, iar în ce privește litigiile de natură fiscală, evaluabile în bani, sunt preluate prevederile Codului de procedură fiscală, care a instituit pragul de 5 miliarde lei: *„Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora, de până la 5 miliarde lei, se soluționează, în fond, de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora, mai mari de 5 miliarde lei, se soluționează, în fond, de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege specială nu se prevede altfel”*.

În ce privește al doilea grad de jurisdicție, recursul, instanța competentă este secția de contencios administrativ a instanței ierarhic superioare celei care a judecat fondul.

Soluția la care jurisprudența a ajuns cu privire la competența teritorială, aceea a posibilității reclamantului de a alege între competența stabilită de codul de procedură civilă – instanța de la domiciliul pârâtului, sau cea prevăzută de norma derogatorie de la dreptul comun, stabilită de legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 – instanța cea de la domiciliul reclamantului, este oficializată și prevăzută în mod expres de noua reglementare – art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004. A se vedea în acest sens și speța prezentată la pagina 80.

**Competența materială de fond** este reglementată de lege în funcție de două criterii: a) poziționarea autorității publice emitente a actului ilegal în sistemul administrației publice (autorități centrale/locale), respectiv b) valoarea impozitului, taxei, contribuției, datoriei vamale care face obiectul actului administrativ contestat (suma de diferențiere fiind cea de 500.000 RON).

În consecință, există două tipuri de competență, în funcție de obiectul actului administrativ:

a) dacă obiectul actului administrativ *nu* este un impozit, taxă, contribuție sau datorie vamală, competența se stabilește după poziția organului emitent, fiind irelevant cuantumul despăgubirilor solicitate prin acțiune. Regula se aplică și contractelor administrative.

b) dacă obiectul actului administrativ este un impozit, taxă, contribuție sau datorie vamală, competența se stabilește după valoare, nu după poziționarea organului emitent. Astfel, chiar dacă actul de impunere a fost emis de o autoritate publică situată la nivel local dar litigiul are ca obiect o valoare mai mare de 500.000 RON, competența va aparține Curții de apel, nu tribunalului, iar dacă valoarea este sub prag iar organul este central, tribunalului.

Legea vizează, pentru stabilirea competenței, *suma care face obiectul actului administrativ, nu suma efectiv contestată prin acțiunea în contencios administrativ*; astfel, chiar dacă se contestă doar o parte din suma impusă prin act, competența va fi stabilită totuși în raport cu *întreaga sumă* ce face obiectul actului administrativ; în situația opusă, când actul are ca obiect un impozit într-un anumit cuantum, însă despăgubirile cerute de reclamant sunt mai mari, instanța competentă va fi stabilită în funcție de suma ce face obiectul actului administrativ, fără *despăgubiri*.

Sunt, prin urmare, de competența tribunalului actele emise de consiliul județean și președintele consiliului județean, consiliul local și primar, autoritățile sau instituțiile subordonate consiliului județean sau local, organismele deconcentrate în teritoriu (direcții, inspectorate), prefect. Dimpotrivă,

sunt de competența Curții de apel actele emise de Președinte, Guvern, Ministere, autoritățile centrale autonome, autorități centrale subordonate Guvernului sau ministerelor.

**Competența teritorială de fond.** Aici, reclamantul are alegere între instanța de la domiciliul (sau sediul) său sau cea de la sediul pârâtului (autoritatea publică). Suntem în prezența unei competențe de favoare, pusă la îndemâna reclamantului pentru o mai bună ocrotire a intereselor sale. Odată aleasă însă instanța de către reclamant, acesta nu mai poate reveni asupra opțiunii sale, decât dacă s-a aflat în eroare. În situația în care un *străin* sau *apatrid* contestă un act administrativ în contencios administrativ, aplicarea art.10 alin.3 din lege impune judecarea cauzei de instanța de la sediul autorității pârâte, reclamantul neavând drept de opțiune, deoarece nu există o instanță judecătorească românească la domiciliul său. Cu alte cuvinte, în acest caz, competența nu mai este alternativă, ci exclusivă.

**Competența materială în recurs** aparține instanței imediat superioare celei care a judecat fondul, respectiv Curții de apel sau Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal, dacă prin lege specială nu se prevede altfel.

**Competența în cazul persoanelor private asimilate autorităților publice.**

Probleme de interpretare ridică persoanele juridice private autorizate să presteze servicii publice - cum pot fi ele caracterizate, ca centrale sau locale (județene)? Considerăm că întinderea teritorială a serviciului public prestat este cea relevantă în această situație, nu sediul persoanei juridice, prin urmare, dacă serviciul prestat acoperă teritoriul unei localități sau unui județ, competent va fi tribunalul, iar dacă el este un serviciu public național, Curtea de apel; cât privește competența teritorială, în cazul în care reclamantul nu optează pentru instanța de la domiciliul sau sediul său, va fi stabilită în funcție de *sediul serviciului public* (locul unde el este prestat), nu prin raportare la sediul social al persoanei juridice, deoarece există situații în care acestea nu coincid (o companie din capitală poate presta servicii publice în județul Cluj, spre exemplu, sau invers). Datele problemei se complică dacă serviciul public profită mai multor județe, atrăgând competența unor tribunale diferite - în acest caz, primul tribunal sesizat este cel competent.

**Competența de judecare a cererilor persoanelor vătămate prin ordonanțe care încă nu au fost declarate neconstituționale** aparține, conform art.10 din lege, *Curții de apel*, fiind vorba de acte ale Guvernului, autoritate centrală.

**Competența de a soluționa litigii de contencios administrativ în temeiul unor legi speciale.** Legea nr.554/2004 permite, prin precizarea din finalul art.10, ca prin **legi speciale** să fie consacrată altă competență materială decât cea din prima parte a textului, prin urmare legile speciale care reglementează în mod derogator competența de soluționare acțiunilor de contencios administrativ rămân valabile, nefiind contrare legii contenciosului administrativ în sensul art.31.

## 4.2 Capetele de cerere

Din economia legii contenciosului administrativ reiese ca reclamantul are trei posibilități de formulare a obiectului acțiunii:

- de anulare, în tot sau în parte, a actului;
- de anulare a actului și de obligare la plata unor despăgubiri;
- de obligare la plata unor despăgubiri.

Despăgubirile pot fi cerute atât pentru daunele materiale, cât și pentru daunele morale. Dacă reclamantul nu a solicitat despăgubiri prin aceeași acțiune în care a solicitat anularea actului, el poate introduce cerea pentru despăgubiri la instanța de contencios administrativ, în termen de 1 an de la data la care a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei, termenul respectiv fiind un termen de prescripție.

Legea permite introducerea în cauză și a funcționarului responsabil, în sensul larg al noțiunii (persoana fizică care a elaborat, a emis sau a încheiat actul ori, după caz, care se face vinovată de

refuzul de a rezolva cererea), dar numai în cazul în care se solicită despăgubiri, ca expresie a răspunderii solidare atât a autorității – pentru lipsa de vigilență, cât și a funcționarului culpabil. Persoana acționată astfel în justiție (funcționarul) îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

#### 4.3 Actele probatorii. Cerințe procedurale.

În sprijinul acțiunii sale, reclamantul are obligația de a depune copia actului pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității pârâte prin care i se comunică refuzul pretenției sale juridice. Dacă nu a primit nici un răspuns, deci în cazul tăcerii organului (autorității) pârât, reclamantul va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică. De asemenea reclamantul va depune la dosar înscrisurile ce fac dovada îndeplinirii procedurii prealabile. Legea prevede în art.12 că reclamantul va anexa la acțiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situația în care reclamantul nu a primit nici un răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică, precum și orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile.

În continuare, la primirea cererii, instanța va dispune citarea părților și va putea cere autorității al cărei act (sau refuz) este atacat să îi comunice de urgență acel act (sau motivația refuzului), împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

Dacă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanță lucrările cerute, conducătorul acesteia va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.

În consecință, vom sintetiza situațiile juridice ce apar ca urmare a aplicării textului legal astfel:

(1) în cazul atacării **actului administrativ tipic**, reclamantul va depune, odată cu cererea introductivă de instanță, copia actului administrativ atacat (a), copia recursului administrativ prealabil înregistrat la autoritatea publică (b), respectiv răspunsul nefavorabil la recursul administrativ (c) .

Terțul față de actul administrativ, aflat în imposibilitate de a obține copia actului administrativ vătămător de la destinatar sau de la autoritatea publică, *va afirma doar existența actului*, urmând a deveni aplicabile dispozițiile art.13 alin.2-instanța va solicita autorității publice emitente comunicarea, de urgență, a actului atacat, stabilind pentru aceasta și un termen, de preferință scurt, deoarece litigiile de contencios administrativ trebuie judecate cu celeritate.

În cazul în care reclamantul nu prezintă instanței răspunsul primit la recursul administrativ, autoritatea publică va face această dovadă.

(2) în cazul contestării **refuzului nejustificat explicit** de soluționare a unei cereri, reclamantul va depune, (chiar dacă legea omite să precizeze), copia cererii, pentru a se putea determina caracterul nejustificat al refuzului raportat la cererea inițială (a) și refuzul propriu-zis, care poate fi doar un înscris, nu și un răspuns verbal (b).

În cazul în care instanța consideră util, va solicita autorității publice să-i comunice documentația ce a stat la baza refuzului, pentru aprecierea caracterului justificat sau nejustificat al acestuia (art.13 alin.3 raportat la art.13 alin.2).

(3) în fine, în cazul **refuzului nejustificat implicit** (tăcerea administrativă), reclamantul depune copia cererii înregistrate la autoritatea publică, în funcție de data acesteia putând fi determinată împrejurarea expirării termenului de răspuns; de asemenea, în cazul în care autoritatea publică i-a comunicat prelungirea termenului de răspuns, conform Ordonanței Guvernului nr.27/2002, reclamantul va fi obligat să atașeze și acest înscris.

Dovada prelungirii termenului de răspuns, atunci când reclamantul omite să prezinte înscrisul, incumbă autorității publice, la prima zi de înfățișare sau odată cu comunicarea documentației cerute de instanță, de aceea este foarte important ca această prelungire a termenului să fie comunicată cu

confirmare de primire, sau utilizând toate mijloacele legale posibile, pentru ca dovada să poată fi realizată.

(4) legea încearcă să favorizeze nejustificat **Ministerul public și Avocatul poporului**, subiecte cu legitimare procesuală activă specială, exonerându-le de obligația atașării copiei actului administrativ atacat, deși aceste entități au cunoștință de acest act.

Astfel, Avocatul poporului poate introduce acțiunea în contencios administrativ numai ca ultim resort, după ce procedurile prevăzute de legea specială nu au dus la nici un rezultat, ori pentru declanșarea controlului exercitat de această instituție este de la sine înțeles că persoana fizică trebuie să prezinte actul administrativ vătămător, sau, în caz contrar, autoritățile publice sunt obligate să comunice actul Avocatului poporului; ipoteza vizată de lege este, prin urmare, doar aceea în care Avocatul poporului, prin utilizarea mijloacelor proprii, nu reușește să obțină o copie de pe actul administrativ vătămător.

La fel, Ministerul public are o multitudine de mijloace prin care poate intra în posesia actului administrativ vătămător, și nu vedem de ce nu ar trebui să-l prezinte în copie la introducerea cererii.

În consecință, considerăm că și Avocatul poporului, și Ministerul public au obligația de a atașa, în copie, actul administrativ atacat, documentația ce a stat la baza emiterii lui fiind solicitată de instanță sub sancțiunea amenzii judiciare aplicate conducătorului autorității publice.

**(5) amenda judiciară.** Legea contenciosului administrativ prevede o procedură de înfrângere a rezistenței autorității publice în privința comunicării documentației ce a stat la baza emiterii actului administrativ sau a refuzului nejustificat, care are șanse de succes în practică, spre deosebire de procedura din vechea lege, unde sumele erau derizorii. Astfel, considerăm binevenită instituirea unui sistem proporțional de calcul al amenzii judiciare pe zi de întârziere, aplicată conducătorului autorității publice pârâte. Raportarea cuantumului amenzii judiciare la salariul minim brut pe economie face ca suma să fie actuală pentru o lungă perioadă de timp. În prezent, salariul minim brut pe economie este (330 RON), iar amenda judiciară va fi, prin urmare, 330.000 lei (33 lei noi) / zi de întârziere, sumă suficient de importantă pentru a înfrânge rezistența conducătorului autorității publice.

Trebuie observat însă că legea acordă instanței de contencios administrativ puterea discreționară de a aprecia când întârzierea este nejustificată, fiind aplicabil în completare art.108<sup>1</sup> alin.2 C.pr.civ.<sup>1</sup>; considerăm că, pentru aplicarea acestui text de lege în spiritul său și în considerarea faptului că trebuie să avem o administrație eficientă, dedicată cetățeanului și nevoilor sale, câteva aspecte necesită precizări:

- a) ineficiența internă a autorității publice nu poate fi considerată ca justificare pentru întârziere;
- b) lipsa din localitate a conducătorului autorității publice nu este o justificare pentru întârziere, deoarece obligația comunicării actelor este instituită pentru autoritatea publică, ca și entitate, or conducătorul autorității are obligația de a delega expres sau tacit atribuțiile sale unui funcționar public din instituție, pe perioada deplasării sale din localitate.
- c) nici împrejurarea schimbării mandatului între persoane (alegeri, numirea altei persoane) nu constituie motiv justificat pentru întârziere, autoritatea publică având o activitate permanentă și continuă, fără întreruperi; va fi avut însă în vedere, pentru aplicarea amenzii judiciare, momentul efectiv al comunicării încheierii interlocutorii, amenda putând fi chiar divizată între persoana care a predat mandatul și cea care l-a preluat.
- d) dacă în fișa postului unui funcționar public este prevăzută obligația comunicării către instanțe a documentelor solicitate potrivit Legii nr.554/2004, întârzierea în comunicare poate fi motiv de sancționare a acestuia, însă amenda judiciară va fi plătită de conducătorul autorității publice.

#### **4.4 Suspendarea executării actului**

Suspendarea actelor juridice reprezintă operațiunea juridică de întrerupere vremelnică a efectelor acestora. Cum în privința actelor administrative funcționează principiul executării din oficiu,

suspendarea ne apare ca o situație de excepție, care poate fi „*de drept*” – atunci când legea o prevede, sau „*judecătorească*”, dar în limitele și condițiile prevăzute de lege.

În mod tradițional normele contenciosului administrativ cuprind reglementări cu privire la instituția suspendării actului administrativ atacat.

Actuala lege a contenciosului administrativ precizează în mod expres posibilitatea suspendării unui act administrativ, de către instanța de contencios administrativ competentă să judece acțiunea principală, chiar și înainte de introducerea acțiunii. Suspendarea nu se dispune din oficiu, ea trebuie să fie solicitată prin cerere formulată fie de persoana vătămată, fie de Ministerul Public – pentru o cauză de interes public.

De asemenea legea prevede și situația suspendării „*de drept*”, într-un caz singular, cel al exercitării „*tutelei administrative*” de către prefect.

Judecarea cererii de suspendare se face în regim de urgență, cu citarea părților, instanța pronunțându-se printr-o încheiere sau sentință după caz, executorie de drept. Sentința sau încheierea prin care s-a dispus suspendarea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la pronunțare.

Legea contenciosului administrativ menține formularea tradițională a condițiilor în care se va putea dispune suspendarea actului administrativ: „*în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente*”. Suntem în fața a două condiții ce trebuie îndeplinite cumulativ și care se determină una pe alta.

O altă observație ce se impune a fi făcută este determinarea mai exactă, prin noua lege, a duratei suspendării, față de reglementarea anterioară, care lăsa loc la diferite interpretări.

Astfel, în cazul cererilor de suspendare formulate înaintea introducerii acțiunii propriu-zise de contencios administrativ, instanța poate suspenda actul până la pronunțarea instanței de fond, iar în cazul în care solicitarea suspendării se face prin acțiunea principală sau pe durata judecării pe fond, instanța va putea dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei.

#### **4.4.1. Justificarea suspendării actului administrativ. Soluții posibile.**

Actele administrative sunt executorii din oficiu și prin ele însele, adică nu necesită intervenția unui alt organ pentru a le învesti cu formulă executorie. Datorită acestui specific, devine necesară suspendarea lor, atunci când sunt contestate din punct de vedere al legalității, și când prin executarea lor ar putea provoca o pagubă persoanelor fizice sau juridice protejate prin instituția contenciosului administrativ.

În dreptul comparat sunt consacrate mai multe sisteme cu privire la suspendarea actelor administrative contestate: suspendarea de drept, odată cu introducerea recursului administrativ sau a acțiunii în justiție; suspendarea la cerere, însă tot de drept, în unul din aceste două cazuri; suspendarea judecătorească, la cerere, înainte de introducerea cererii în anulare, odată cu aceasta sau după pornirea procesului.

Astfel, în principiu, în Franța, introducerea recursului administrativ *nu are* ca efect *suspendarea execuției actului atacat*. Excepțiile de la principiu trebuie să fie prevăzute în mod expres. Dimpotrivă, în Germania, recursul administrativ este un obstacol în calea executării actelor care impun obligații, precum și a celor care restrâng drepturi. Excepțiile de la acest principiu pot fi stabilite de legiuitor, sau de administrație, care poate ordona, dacă un interes public sau privat o cere, executarea imediată a actului administrativ atacat. De asemenea, ea are puterea de a restabili, tot pentru rațiuni de interes public, un efect suspensiv exclus prin lege. În Suedia și Norvegia recursul nu paralizează execuția actului decât dacă organul de recurs decide în acest sens, la fel se întâmplă și în Elveția, cu excepția actelor ce obligă la prestații pecuniare, întotdeauna suspendate.

Fiecare sistem are avantaje și dezavantaje. Sistemul suspendării de drept încurajează pe acei care urmăresc ca actul să fie aplicat cu întârziere, fără a se intenționa cu adevărat declanșarea unui proces cu acest obiect; suspendarea facultativă, adică lăsată la aprecierea instanței, are dezavantaje născute tocmai din această putere discreționară a instanței, care poate refuza suspendarea, deși se



impune acordarea ei (pe de altă parte, o hotărâre de respingere a cererii de suspendare poate fi atacată, la instanța superioară, deci există modalități de reformare a ei).

În ce ne privește, considerăm că acest din urmă sistem, de suspendare judecătorească, este cel mai puțin defavorabil dacă avem în vedere ambele părți - administrația și particularii, cu condiția ca suspendarea să poată fi cerută oricând după emiterea actului vătămător, adică înainte de introducerea acțiunii, odată cu ea sau în cursul procesului. Legea nr.554/2004 consacră, ca regulă generală, suspendarea judecătorească, la cerere, odată cu introducerea recursului administrativ sau a acțiunii în fața instanței de contencios administrativ

**4.4.2.Suspendarea întemeiată pe exercitarea recursului administrativ** este o suspendare judecătorească, facultativă, admisibilă după introducerea recursului administrativ prealabil, și care durează până la soluționarea cauzei pe fond.

Deoarece recursul administrativ prealabil reglementat de art.7 din lege are același scop ca și procedurile administrativ jurisdicționale, reglementate prin legi speciale, considerăm că dispozițiile art.14 și 15 se aplică și în cazul contestării *actelor administrativ jurisdicționale*, aducând ca argument, în acest sens, și practica instanței noastre supreme întemeiate pe vechea lege.

Soluția aleasă de legiuitor este criticabilă sub aspectul *duratei suspendării*, ea încurajând recursuri administrative nefinalizate cu intentarea unei acțiuni în contencios administrativ. Astfel, persoana interesată să obțină o "pășuire" de la executarea actului administrativ, solicită, după introducerea recursului administrativ, suspendarea acestuia, și nu mai intențiază acțiunea în fața instanței de contencios administrativ. Obține, astfel, un răgaz de 30 de zile cât durează soluționarea recursului, la care se adaugă 6 luni termenul de intentare a acțiunii.

Corelativul ar fi fost încetarea de drept a suspendării la un anumit termen, mai scurt (de exemplu, 30 de zile), socotit de la soluționarea (explicită sau tacită) a recursului administrativ, perioadă suficientă pentru a "desluși" intențiile persoanei vătămăte; în acest caz, reclamantul, cunoscând faptul că suspendarea actului expiră în 30 de zile, ar fi mai diligent în intentarea acțiunii în fața instanței de contencios administrativ.

În situația dată, prin urmare, un rol decisiv au instanțele de contencios administrativ, care trebuie să aprecieze cu obiectivitate aparența de ilegalitate a actului administrativ, și să hotărască suspendarea actului cu mare atenție și numai în acele cazuri în care ea se impune cu evidență.

Trebuie subliniat că suspendarea *durează până la soluționarea cauzei pe fond*, adică în primă instanță, nu și pe parcursul soluționării recursului.

Hotărârea instanței va fi o sentință (art.14 alin.4), deoarece este vorba de o acțiune de sine stătătoare, nu accesorie uneia în anulare.

**4.4.3. Suspendarea ca accesoriu al acțiunii în fața instanței de contencios administrativ.** Odată cu acțiunea în anulare, sau separat, pe parcursul judecării fondului cauzei, reclamantul solicită și suspendarea actului administrativ.

Legătura indisolubilă dintre acțiunea principală în anulare și cea accesorie de suspendare a actului rezultă din formularea art.15 și confirmă practica anterioară anului 2004, consacrată prin decizii ale instanței noastre supreme, care a statuat că, în cazul renunțării reclamantului la acțiunea principală, cererea de suspendare rămâne fără obiect, și va fi respinsă pe acest temei. Caracterul accesoriu este confirmat și de faptul că hotărârea instanței asupra cererii de suspendare va fi o încheiere, nu o sentință.

Practica judecătorească anterioară este aplicabilă și în prezent: motivele suspendării trebuie să apară, de la prima vedere, ca fiind temeinice, să creeze de la început o îndoială asupra legalității actului contestat, și să fie cuprinse în considerentele hotărârii.

Trebuie subliniat că *cererea de suspendare* poate fi formulată separat, pe tot parcursul judecării *fondului*, însă *suspendarea* poate fi dispusă de instanță "până la soluționarea *definitivă și irevocabilă* a cauzei", adică până la expirarea termenului de recurs sau soluționarea recursului.

Această soluție vine să acopere într-o anumită măsură golul lăsat de inadmisibilitatea cererii de suspendare în recurs, inexplicabilă dacă avem în vedere faptul că motivele de suspendare ar putea apărea și după soluționarea fondului; astfel, titularul autorizației de construcție așteaptă să taie copacii de pe terenul construibil până când cauza este judecată pe fond, însă soluția de respingere a acțiunii în anulare justifică o anumită încredere în soluționarea similară a recursului, ce-l poate determina să "treacă la fapte", în condițiile în care păstrarea spațiului verde este un motiv temeinic de suspendare a actului administrativ din perspectiva comunității locale. În această situație, dacă acțiunea în anulare a fost respinsă, introducerea cererii de suspendare este inadmisibilă în recurs, soluție legală pe care o considerăm deosebit de criticabilă.

Inițiatorul legii afirmă că un alt corelativ este recursul în situații deosebite, reglementat de art.21 al legii, prilej cu care se poate solicita și suspendarea actului; considerăm că această concluzie nu se desprinde din lege, recursul în situații deosebite fiind supus tuturor regulilor recursului, cu excepția termenului de intentare și a motivației intentării, și, în plus, el nu descrie o situație ce poate interveni în practică, ci una ipotetică, teoretică, după cum recunoaște și inițiatorul, prin urmare aplicabilitatea sa este nulă, impunându-se chiar abrogarea.

**4.4.4. Calea de atac contra hotărârii de suspendare.** În temeiul vechii legi, practica judecătorească a fost inconsecventă în problema naturii juridice a hotărârii de suspendare: încheiere sau sentință. Curtea Supremă de Justiție s-a pronunțat la început în sensul că încheierea prin care se admite sau respinge cererea de suspendare a actului administrativ atacat nu este supusă, separat, nici unei căi de atac, ci, făcând aplicarea regulilor din C. pr. civ. (art.282 și 316), doar odată cu hotărârea asupra fondului. Ulterior, practica instanței noastre supreme a luat o altă turnură, statuând printr-o decizie în interesul legii că "este susceptibilă a fi atacată cu recurs atât hotărârea prin care se soluționează cererea de suspendare a executării actului administrativ formulată în cadrul acțiunii principale, cât și hotărârea prin care o atare cerere este soluționată separat", aceasta fiind practica ulterioară.

Noua lege nu rezolvă foarte clar problema, statuând că suntem în prezența fie a unei încheieri, fie a unei sentințe, după caz. Explicația inițiatorului este însă aceea că este vorba de sentință atunci când cererea de suspendare este introdusă separat, în temeiul art.14, și de încheiere atunci când cererea este accesoriu acțiunii în anulare (art.15).

Atât sentința, cât și încheierea, vor putea fi atacate cu *recurs*, în termen de 5 zile de la pronunțare, recursul fiind *nesuspensiv* de executare, prin urmare admiterea cererii de suspendare produce efecte juridice și pe parcursul soluționării recursului.

**4.4.5.Sintetizând,** după efectuarea *recursului* administrativ se poate solicita și acorda suspendarea până la soluționarea *fondului*, pe când în cazul acțiunii *acesorii*, se poate solicita și acorda suspendarea până la soluționarea *definitivă și irevocabilă* a cauzei.

**Competența de judecare a cererii de suspendare** aparține instanței competente să judece fondul litigiului, fiind inadmisibilă alegerea unei alte instanțe competente *teritorial* atunci când acțiunile sunt introduse separat (prima, cererea de suspendare, și ulterior acțiunea în anulare). Prin urmare, opțiunea realizată de reclamant la intentarea acțiunii în suspendare este obligatorie și pentru acțiunea în anulare.

O altă situație este aceea când două persoane diferite atacă același act administrativ, una alegând instanța de la domiciliul său, alta instanța de la sediul autorității publice. În acest caz, dacă este vorba de un act individual, suspendarea se judecă în funcție de motivele invocate de fiecare persoană, actul putând fi suspendat de la executare numai în ceea ce privește persoana a cărei cerere este admisă, adică parțial.

În fine, o precizare foarte importantă este aceea că, dacă prin *lege specială* se prevede o altă instanță competentă să judece cererea de anulare a actului administrativ, dispozițiile ei prevalează, fiind aplicabile și cererii de suspendare.

**4.4.6. Suspendarea actului administrativ la solicitarea Ministerului public** este supusă unor anumite condiții:

- a) poate viza doar acte normative;
- b) este întemeiată doar atunci când prin actul normativ se perturbă grav activitatea unui serviciu public "administrativ" de importanță *națională* (inexplicabil, nu și locală);
- c) este întemeiată pe un interes public major, nu pe un drept subiectiv vătămat, fiind, prin urmare, "obiectivă";
- d) este independentă de acțiunea în anularea actului administrativ normativ.

În primul rând, nu vedem pe deplin utilitatea textului legal, atâta vreme cât persoana juridică de drept public sau privat care administrează acel serviciu public de importanță națională are posibilitatea și interesul de a acționa ea însăși pentru anularea actului administrativ normativ, și, odată cu recursul administrativ sau cu intentarea acțiunii în anulare, poate solicita suspendarea actului administrativ; în acest caz, există atât un interes public pentru menținerea serviciului public, cât și un drept subiectiv al acelui serviciu public de a contesta actul normativ ilegal, prin urmare cele două se suprapun, fiecare în parte justificând acțiunea în anulare și cea pentru suspendare.

În al doilea rând, ne întrebăm ce sens are suspendarea actului administrativ dacă nu se solicită totodată anularea actului administrativ, știut fiind faptul că Ministerul public poate intenta acțiunea în anulare fără a parcurge recursul administrativ prealabil? Din textul legal nu rezultă nicidecum "legătura" cererii de suspendare cu acțiunea în anulare, așa cum susține inițiatorul legii.

De asemenea, atunci când Ministerul public acționează în numele unei persoane fizice sau juridice vătămate, acțiunea în anulare este una întemeiată pe ilegalitatea subiectivă a actului, pe când cererea de suspendare reglementată de art.14 alin.3 este una pe temei obiectiv, al "interesului public major"; în consecință, *nu este admisibilă introducerea de către Ministerul public a cererii de suspendare a actului administrativ normativ ce vatămă drepturi subiective ale unor persoane fizice sau juridice, așa cum susține inițiatorul legii.*

**4.4.7. Suspendarea de drept a actului administrativ.** În temeiul unor dispoziții ale legii contenciosului administrativ, dar și a unor legi speciale, introducerea acțiunii în contencios administrativ poate avea ca efect suspendarea de drept a actului administrativ atacat.

Este cazul contenciosului obiectiv declanșat la inițiativa Prefectului sau a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (art.123 din Constituție, respectiv art.3 alin.3 din Legea nr.554/2004).

De asemenea, în temeiul Legii nr.215/2001, hotărârea de dizolvare a consiliului local sau ordinul de constatare a dizolvării consiliului sunt suspendate de drept în momentul intentării acțiunii de către consilierii interesați (art.57 alin.3 și art. 58 alin.3).

Justificarea acestei opțiuni a legiuitorului, ce are în vedere faptul că prin astfel de acțiuni se apără legalitatea obiectivă și buna funcționare a administrației publice, nu scapă criticilor, deoarece se creează o situație favorizată, în care reclamantul nu trebuie să motiveze în nici un fel necesitatea suspendării, iar aplicarea în practică a acestor dispoziții poate duce la abuzuri - cum ar fi cazul prefectului, organ politic, care, în mod șicanator, introduce acțiuni în contencios administrativ, blocând astfel activitatea autorităților administrației publice locale în care activează demnitari de altă orientare politică.

Din păcate, în cazul prefectului nici nu poate fi vorba de adoptarea unei soluții diferite prin lege, întrucât suspendarea de drept este impusă prin Constituție - situație în aceeași măsură criticabilă, deoarece rolul unei legi fundamentale este acela de a stabili doar principii de funcționare, nu de a intra în detaliu și a reglementa exhaustiv anumite instituții de drept.

În cazul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, însă, considerăm necesară și posibilă modificarea legii în sensul în care și această autoritate să fie obligată să-și justifice cererea de suspendare adresată instanței de contencios administrativ.

**4.5. Introducerea în cauză a funcționarului public vinovat de emiterea/elaborarea actului administrativ.**

**4.5.1. Sediul materiei.** Art. 16 al legii contenciosului administrativ permite chemarea în judecată și a persoanei fizice care a elaborat, a emis sau a încheiat actul ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, însă numai în cazul în care se solicită plata unor *despăgubiri* pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă va putea fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică respectivă. La rândul ei, persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

Legitimarea procesuală specială reglementată de acest text legal privește persoane fizice care au contribuit, într-o măsură mai mare sau mai mică, la emiterea actului administrativ ilegal sau la refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri.

#### **4.5.2. Caracteristicile acțiunii.**

a) Textul vizează *persoane fizice* care au *elaborat, emis sau încheiat* actul, prin urmare legea acoperă atât sfera *funcționarilor publici*, cât și pe cea a *demnitarilor*, dar și *personalul angajat* cu contract de muncă în autoritățile publice sau în serviciile publice.

b) Prin *elaborarea* actului, sunt vizate persoanele care au participat efectiv la redactarea actului administrativ, *dar nu au semnat* în final acest act - cei care au emis avize, acorduri, cei care au făcut propunerea în vederea emiterii actului, cei care au participat în comisia de licitație, cei care au contrasemnat actul, etc. Răspunderea lor se angajează de cele mai multe ori pentru aspectele faptice, de fond ale actului administrativ - de exemplu, emiterea unei autorizații de construcție pe un teren mai mare decât are în proprietate beneficiarul, încălcând dreptul de proprietate al altei persoane.

c) Prin *emiterea* actului administrativ sunt vizați cei care *semnează* actul administrativ, în baza competenței legale, determinând calitatea de emitent pentru autoritatea publică pe care o reprezintă. Aici intervine o răspundere derivată din atribuțiile de conducere pe care le are, de obicei, semnatarul unui act administrativ, urmând ca, în cazul în care actul a fost elaborat ilegal, el să solicite instanței introducerea în cauză și a persoanei care a elaborat actul, pentru a răspunde solidar cu aceasta.

d) *Încheierea* se referă la manifestarea de voință prin care autoritatea publică devine parte a unui *contract administrativ*, și ea poate fi un act administrativ distinct (hotărârea consiliului local, spre exemplu), prin care se aprobă un contract administrativ. Răspunderea membrilor organului colegial, care, de cele mai multe ori, încheie contractele administrative, va fi angajată pe principiul solidarității, cu exceptarea celor care nu au participat la ședință sau au votat împotriva.

e) În fine, poate fi acționată în instanță și persoana fizică care a semnat (în solidar cu cea care a elaborat) *refuzul explicit* de rezolvare a cererii; de asemenea, persoana responsabilă pentru *tăcerea* administrației, care este cea însărcinată cu răspunsul în termen la petiții (conducătorul autorității publice, în temeiul art.4 din Ordonanța Guvernului nr.27/2002, în solidar cu șeful compartimentului care avea competența de a rezolva petiția - art. 13 - sau cu șeful compartimentului de relații cu publicul, dacă petiția nu a fost repartizată corespunzător - art.6).

f) Răspunderea persoanei fizice poate fi angajată dacă se solicită plata unor *despăgubiri* pentru prejudiciul cauzat (daune materiale sau morale) sau pentru *întârziere*, prin urmare ea este *inadmisibilă* în acțiunea care are ca obiect *exclusiv anularea* actului.

Constatăm că "activarea" calității procesuale pasive a persoanei fizice vinovate de emiterea (elaborarea, încheierea) actului aparține, în principiu, reclamantului, care, de cele mai multe ori, nu poate identifica de unul singur persoana vinovată, ci doar semnatarul actului; prin urmare, așa cum s-a întâmplat și pe baza vechii legi, în unele procese reclamantul poate formula o astfel de cerere, iar în altele el este interesat doar de obținerea despăgubirilor, nu și de cine le plătește; de asemenea, în unele cauze instanța poate hotărî obligarea funcționarului la despăgubiri, pe când în altele, utilizându-și puterea discreționară conferită de lege, poate respinge acest capăt de cerere, obligând doar autoritatea

publică, situații inechitabile și inexplicabile din punct de vedere al principiului egalității tuturor în fața legii.

Se favorizează, în acest fel, din păcate, plata din bugetele publice a unor greșeli personale, fără ca efectul "educativ" al condamnării să se producă, fiind astfel încurajată lipsa de responsabilitate atât în rândul demnitarilor publici, cât și a funcționarilor publici.

Considerăm că se impune, *de lege ferenda*, instituirea obligației pentru instanță de a introduce forțat în proces persoana fizică vinovată, identificarea ei fiind realizată pe baza informațiilor solicitate autorității publice, iar în cazul în care aceste informații nu sunt comunicate, va răspunde persoana semnatară a actului.

În cazul *funcționarilor publici*, un corelativ este oferit de Statut: autoritatea publică poate, în baza dreptului comun procesual, să ceară intervenția forțată a funcționarului în cauză, pentru ca hotărârea să-i fie opozabilă; din coroborarea dispozițiilor art.16 din Legea nr.554/2004 cu cele ale art.78 din Legea nr.188/1999 - statutul funcționarilor publici - rezultă că intervenția forțată a funcționarului este necesară, întrucât recuperarea sumelor plătite cu titlu de daune se face direct în baza hotărârii de contencios administrativ rămasă irevocabilă, fără a fi nevoie de introducerea de către autoritatea publică a unei acțiuni în regres.

*Consilierii locali sau județeni* răspund în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, precum și solidar, pentru activitatea consiliului din care fac parte și pentru hotărârile pe care le-au votat. În procesul-verbal al ședinței consiliului va fi consemnat rezultatul votului, iar, la cererea consilierului, se va menționa în mod expres votul acestuia (art.56 din Legea nr.399/2004 privind statutul aleșilor locali).

În fine, pentru persoanele angajate cu contract de muncă, există răspunderea patrimonială reglementată de art.270 C. muncii.

g) *Sintetizând*, pe baza unui exemplu concret, putem spune că hotărârea ilegală a unui consiliu local atrage răspunderea în solidar a membrilor consiliului care au votat pentru adoptarea ei, a primarului care a propus-o, precum și a funcționarilor vinovați de elaborarea proiectului de hotărâre. În condițiile refuzului reclamantului sau a instanței de a introduce în cauză funcționarul vinovat, vor fi aplicabile regulile răspunderii civile a funcționarului public sau a salariatului, iar în cazul aleșilor locali, Legea statutului aleșilor locali nr.393/2004, care, din păcate, nu prevede forme specifice de răspundere civilă.

**4.5.3. Chemarea în garanție a superiorului ierarhic**, justificată în mod corect în lege ca fiind întemeiată pe faptul că s-a primit un ordin scris, este în concordanță cu soluția promovată de Statutul funcționarilor publici, care, în art.43 alin.2, prevede posibilitatea funcționarului inferior de a refuza, motivat, îndeplinirea dispozițiilor date de funcționarul superior, atunci când le consideră ilegale; el va fi, însă obligat să execute dispoziția, dacă, în urma refuzului, primește un ordin scris din partea superiorului. Executarea nu îl face răspunzător pe el, ci pe superiorul ierarhic.

O omisiune a legii face ca acest alineat să vorbească doar de "elaborarea" actului, nu și de emiterea sau de încheierea lui, însă dispozițiile sale trebuie interpretate în spiritul întregului articol, ca incluzând și aceste situații.

**4.5.4. Chemarea în judecată a funcționarului public se face odată cu acțiunea în despăgubiri**, prin urmare ea va lua forma cererii *acesorii* acțiunii în anulare sau în obligarea la rezolvarea cererii; de asemenea, ea va putea fi cerută pe cale principală, ulterior judecării cererii de anulare, atunci când despăgubirile nu au putut fi cunoscute la data judecării cererii în anulare, sau în fața instanței de contencios administrativ, atunci când nu se dorește anularea actului sau obligarea la rezolvarea cererii. Credem că nu este admisibilă chemarea în judecată a funcționarului public pe calea unei acțiuni principale cu acest singur obiect.

**4.5.5. Răspunderea persoanei fizice vinovate mai poate fi angajată prin acțiune în regres, potrivit dreptului comun** (art.26 din lege), și atunci când nu aduce la îndeplinire dispozițiile hotărârii judecătorești de contencios administrativ, iar conducătorul autorității publice este obligat

de instanță la plata unei amenzi de întârziere, sau atunci când, pe același motiv, reclamantul solicită acordarea daunelor pentru întârziere, în condițiile art.24 alin.2 din lege.

#### **4.6 Judecarea cererilor**

Litigiile de contencios administrativ au ca obiect fie un act administrativ unilateral, emis în aplicarea sau, după caz, în organizarea aplicării legii, fie un act administrativ bilateral (contract administrativ) prin care, în limitele legii, se prestează activități, în sensul larg al termenului, de interes public. Prin urmare, litigiul de contencios administrativ, indiferent de categorie, pune în cauză autoritatea publică, interesul public, care sunt în conflict cu un drept subiectiv sau numai cu un interes legitim personal. De vreme ce rațiunea principală de a fi a administrației publice o reprezintă emiterea de acte administrative unilaterale prin care organizează executarea legii (actul normativ) sau face legea aplicabilă la cazuri concrete (actul individual), conflictul care are ca obiect actul administrativ este un conflict care nu vizează numai drepturile și interesele legitime ale părților, ca subiecte de drept privat, ci și modul de exercitare a competenței de către autoritățile publice, ca subiecte de drept public. Conflictul ce are ca obiect actul administrativ (tipic, atipic sau asimilat) este așadar un conflict și de ordine publică, ceea ce reclamă, cu necesitate, celeritate. Starea de suspiciune, de incertitudine cu privire la legalitatea actului administrativ este o stare de incertitudine și cu privire la principiul legalității însuși, inclusiv al supremației Constituției – când temeiul în drept al acțiunii îl reprezintă texte din Constituție care au fost încălcate prin actul administrativ dedus judecății.

Noua lege a contenciosului administrativ păstrează sintagma „*se judecă de urgență*” dar mai adaugă și „*cu precădere*”, ceea ce înseamnă că dintre cauzele care presupun procedură de urgență, litigiile de contencios administrativ au prioritate.

În ce constă, concret, procedura de urgență? În primul rând procedura de citare a părților este, pentru unele litigii, „accelerată”, termenul fiind prescurtat la 48 de ore, citarea făcându-se prin agent procedural sau prin orice mijloc rapid de comunicare a informațiilor scrise.

În al doilea rând instanța va manifesta o mai mare exigență în legătură cu exercitarea unor drepturi procesuale, cum ar fi amânările nejustificate pentru lipsa de apărare, cererile de intervenție, administrarea probelor (care – cel puțin în cazul actelor normative – se rezumă la compararea actului atacat cu textul de lege încălcat). Nu în ultimul rând instanța are la îndemână puterea coercitivă a amenzilor judiciare, al căror quantum a fost majorat și reșezat pe alte baze, aplicabile în cazurile în care autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanță lucrările cerute.

Celeritatea nu este doar impusă de instanță părților din dosar dar se impune chiar însăși instanței, care are obligația redactării și motivării hotărârilor în același regim de urgență, în cel mult 5 zile de la pronunțare.

#### **4.7. Soluțiile ce le poate da instanța de fond**

Având în vedere că prin noua lege a contenciosului administrativ se asimilează actelor administrative și contractele administrative, soluțiile pe care instanța de fond le poate da trebuie analizate după natura actului dedus judecății.

În cazul actelor administrative unilaterale, noua reglementare păstrează linia tradițională a contenciosului de plină jurisdicție, îmbogățită însă cu o nouă dimensiune, aceea de a dispune și asupra legalității actelor civile care s-au încheiat pe baza actului administrativ anulat.

Astfel, în cazul admiterii acțiunii, instanța poate să dea următoarele soluții:

- a) anularea în întregime a actului administrativ;
- b) anularea anumitor părți ale actului administrativ (mai ales în cazul actului administrativ normativ);
- c) rezolvă problema efectelor juridice de natură civilă;
- d) obligarea autorității pârâte să emită un act administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință sau orice înscris;

- e) constatarea ilegalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății;
- f) obligarea la despăgubiri pentru daunele materiale și morale produse.

În cazul contractelor administrative, soluțiile concrete pe care instanța le poate da sunt determinate de situația de fapt și, firește, de dreptul aplicabil în speță. Soluțiile pe care instanța le poate da, fără a fi limitative, sunt enumerate la art. 18 alin. 4 din lege: „...*instanța poate:*

- *dispune anularea acestuia, în tot sau în parte;*
- *obligă autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;*
- *impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații;*
- *suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere;*
- *obligă la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale”.*

**Obligarea celui căzut în pretenții la plata cheltuielilor de judecată.** Instanța **poate** stabili un **termen pentru executare**, în caz contrar aplicându-se termenul de 30 de zile prevăzut la art.24 alin.1; de asemenea, nimic nu împiedică instanța să hotărască, încă din această fază, că în cazul nerespectării termenului de executare a hotărârii de contencios administrativ, conducătorul autorității publice sau persoana vinovată de emiterea actului vor fi obligați la plata amenzii de întârziere prevăzută la art.24 alin.2; despăgubirile pentru întârziere se pot acorda însă reclamantului numai în urma unei noi cereri, deoarece ele trebuie dovedite.

În cazul acțiunilor de **contencios administrativ obiectiv** (prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici) nu se pot solicita despăgubiri, ci doar anularea actului sau obligarea la rezolvarea cererii.

În cazul acțiunilor intentate de **Avocatul poporului** sau de **Ministerul public**, reclamantul introdus în proces va aprecia dacă solicită și despăgubiri, în acest caz completându-și acțiunea introductivă.

În cazul **contractelor administrative** (este vorba de cele enumerate la art.2 alin.1 lit.c teza a doua), soluțiile din dispozitiv pot viza:

(1)în *faza premergătoare* încheierii contractului - obligarea autorității publice la emiterea unor acte sau efectuarea unor operațiuni premergătoare atribuirii contractului administrativ sau la anularea unor astfel de acte sau operațiuni (aceste două soluții din dispozitiv nu sunt prevăzute expres în lege, însă reies din faptul că instanța este competentă să se pronunțe asupra litigiilor din fazele premergătoare contractului administrativ, în temeiul art.8 alin.2), respectiv la *încheierea* contractului.

(2)în *faza posterioară* încheierii contractului - anularea contractului (a), obligarea părților la îndeplinirea unei obligații (b) sau suplinirea voinței acestora atunci când interesul public o cere (c) , obligarea la plata unor despăgubiri (d).

**Penalități de întârziere.** Unele soluții din dispozitiv pot fi prevăzute "sub sancțiunea unei penalități pentru fiecare zi de întârziere" (art.18 alin.5); este vorba de: (a) obligarea autorității administrative la rezolvarea cererii, (b) obligarea autorității publice la încheierea contractului administrativ, precum și impunerea unei părți a contractului administrativ îndeplinirea unei obligații.

#### 4.8. Recursul

Și în materia recursului, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ păstrează în mare aceleași reglementări din legislația anterioară:

- termenul de introducere a recursului este de 15 zile de la pronunțare sau de la comunicare, după cum partea recurentă a fost sau nu prezentă;
- recursul este suspensiv de executare;
- are caracter devolutiv ca și orice altă jurisdicție în două grade;

- se judecă în procedură de urgență.

Conform art. 20 alin. (3) din lege, în cazul admiterii recursului, instanța *casează cu reținere* rejudecând fondul litigiului, dacă nu sunt motive de casare cu trimitere; în cazul în care prima instanță era incompetentă material trimite cauza la instanța competentă iar dacă prima instanță nu a judecat fondul, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță.

În ce privește *procedura judecării recursului în situații deosebite*, însăși unul din inițiatorii legii, prof. Antonie Iorgovan, recunoaște că textul legal, art. 21 din Legea nr. 554/2004, „*reglementează o procedură mai mult ipotetică, aproape imposibil de realizat*”, motiv pentru care a și renunțat la susținerea acestui articol; totuși, dintr-un concurs de împrejurări, textul final al legii conține și această reglementare, pe care nu o vom comenta, lăsând jurisprudența să decidă asupra utilității sale.

#### 4.9. Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului

Constituția României, la art. 126 alin. 6 teza a II-a, permite exercitarea controlului instanțelor de contencios administrativ și asupra ordonanțelor Guvernului: "*Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale*".

În aplicarea acestei norme constituționale, legiuitorul stabilește procedura, condițiile și regulile de urmat în realizarea acestui drept, care, după cum vom arăta, presupune obligatoriu și invocarea excepției de neconstituționalitate.

Întrucât nu se poate concepe ca instanței de contencios administrativ să-i fie încredințate spre soluționare atât problema de „**contencios administrativ**”, adică acțiunea pe fond, care are ca obiect „*cererea persoanei vătămate prin ordonanță*”, cât și soluționarea problemei de "**contencios constituțional**", adică excepția de neconstituționalitate, Legea nr. 554/2004 stabilește că cel vătămat "*introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate*" urmând ca litigiul de contencios administrativ propriu-zis să fie rezolvat numai după ce s-a rezolvat litigiul de contencios constituțional și numai dacă soluția este de admitere, în tot sau în parte, a excepției de neconstituționalitate. De altfel, în practica instanțelor de contencios administrativ și până la apariția acestei legi, au apărut spețe în care excepția de neconstituționalitate a coincis cu obiectul acțiunii în contenciosul administrativ.

În ipoteza în care o ordonanță sau o dispoziție a acestei a fost declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională ca urmare a unei excepții ridicate într-o altă cauză, persoana ce se consideră vătămată în drepturile sau interesele sale legitime poate sesiza instanța de contencios administrativ, fără parcurgerea procedurii prealabile, data de referință de la care începe să curgă dreptul la acțiune fiind data publicării în Monitorul Oficial a Deciziei Curții Constituționale.

Așadar, sunt două mari ipoteze, ipoteza "unirii" excepției de neconstituționalitate cu fondul acțiunii în contenciosul administrativ și ipoteza introducerii acțiunii în contencios administrativ separat, după ce s-a pronunțat Curtea Constituțională.

Deși legea nu prevede în mod expres, este limpede că în asemenea litigii calitatea de pârât o are Guvernul – ca autoritate publică emitentă a actului ce face obiectul controlului judiciar și, după caz, constituțional. Altfel cum ar putea hotărârea judecătorească să fie opozabilă autorității emitente a actului atacat și cum s-ar realiza dreptul persoanei vătămate la repararea prejudiciului? Chiar și în ipoteza că paguba a fost cauzată în mod nemijlocit și direct printr-un alt act administrativ, emis de o altă autoritate publică, în baza ordonanței constatate ulterior ca fiind neconstituțională, autoritatea ce a emis actul nu a făcut decât să respecte un act normativ de rang superior, (asemănător situației când funcționarul respectă un ordin scris al superiorului ierarhic) astfel că Guvernul nu poate fi absolvit de orice răspundere.

#### 4.10. Excepția de nelegalitate



Excepția de nelegalitate (sau de "ilegalitate" – același lucru) este o noțiune tradițională a dreptului administrativ, dar, paradoxal, nici o lege a contenciosului administrativ nu a reglementat-o în mod expres, până la Legea nr. 554/2004. În mod constant s-a admis că *excepția de ilegalitate este o apărare pe care o parte într-un proces o face împotriva unui act administrativ ilegal ce are incidență cu cauza (speța) respectivă*. Tocmai de aceea, excepția de ilegalitate poate fi ridicată în orice proces de competența instanțelor judecătorești (atât în cauzele civile, cât și în cauzele penale) și de orice parte din proces, precum și, din oficiu, de instanța judecătorească. S-a susținut de asemenea în doctrină că existența finelor de neprimire specifice contenciosului administrativ nu reprezintă un impediment în invocarea excepției de nelegalitate, pentru că nu este vorba despre o acțiune în desființarea actului ci doar un mijloc de apărare pentru a face actul neoperant într-o anumită cauză și numai între părțile respective.

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, îndepărtându-se de tradiția acestei instituții juridice, aduce o nouă concepție, reglementând excepția de ilegalitate pe "**matricea**" oferită de Titlul V al Constituției României, consacrat Curții Constituționale, care reglementează și regimul juridic al *excepției de neconstituționalitate*. S-a afirmat în doctrina recentă că ne aflăm în prezența unei situații similare în cazul excepției de nelegalitate, ce presupune cenzurarea actelor administrative prin raportare la lege și că soluția legiuitorului constituant în cazul excepției de neconstituționalitate, în sensul sesizării pentru judecarea excepției a "instanțelor specializate", se impune în baza principiului analogiei legii.

Prin dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004, s-a prevăzut că:

*"Legalitatea unui act administrativ unilateral poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, va sesiza prin încheiere motivată instanța de contencios administrativ competentă, suspendând cauza.*

*Instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților.*

*Soluția instanței de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în 48 de ore de la pronunțare ori de la comunicare și se judecă în 3 zile de la înregistrare, cu citarea părților prin publicitate.*

*În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată."*

Această nouă viziune asupra excepției de nelegalitate nu a întârziat să provoace reacții critice din partea unor autori care consideră că dezavantajele noii reglementări sunt mai pronunțate decât aspectele pozitive ce s-au avut în vedere de către legiuitor. Vom prezenta în continuare principalele critici aduse modificărilor instituite de noua lege a contenciosului administrativ cu privire la excepția de nelegalitate.

Dacă specific contenciosului administrativ a fost și este controlul direct de legalitate al actelor administrative, exercitat de instanțele judecătorești competente, trăsătura caracteristică determinantă a excepției de nelegalitate rezida în faptul că aceasta a reprezentat o formă de control indirect al actelor administrative.

Instanțele judecătorești s-au considerat din totdeauna competente să examineze, pe calea *indirectă* a excepției, legalitatea unor acte în virtutea unor texte legislative exprese sau ca urmare a aplicării principiilor generale de drept.

Prin noua reglementare această competență revine exclusiv instanțelor specializate, de contencios administrativ, instanțele de drept comun având doar dreptul de a le sesiza pe cele dintâi. Astfel controlul indirect devine un *control direct*, desfășurat în cadrul unui proces *separat*, prin derogare de la principiul de drept procesual potrivit căruia *judecătorul acțiunii este și judecătorul excepției*.

Soluția legislativă aleasă, de atribuire în competența exclusivă a instanțelor de contencios administrativ a excepției de nelegalitate, este criticabilă și pentru faptul că ignoră împrejurarea că soluționarea completă și unitară a unei cauze civile, comerciale, penale sau de altă natură nu se poate realiza în condiții optime fără examinarea, de către același judecător, a tuturor problemelor de fapt și de drept ridicate, inclusiv a unor excepții aflate într-o relație indisolubilă cu fondul procesului.

Ridicarea excepției de ilegalitate conduce la o scindare artificială a cauzei în două cauze, deduse judecării unor instanțe diferite, respectiv una de drept comun – care se suspendă – și cealaltă de contencios administrativ, ceea ce conduce, în mod cert, la o prelungire inutilă a litigiului.

Se mai apreciază că sfera controlului jurisdicțional indirect al legalității actelor administrative, așa cum este delimitată de art. 4 alin. (1) al Legii nr. 554/2004, a fost redusă excesiv, doar la *actele administrative unilaterale* pe care una din părți își sprijină apărarea și de care depinde soluționarea în fond a cauzei, pe când doctrina anterioară avea în vedere atât actele *administrative individuale*, cât și *actele administrative normative și operațiunilor materiale tehnice*.

Pe de altă parte, în ipoteza admiterii excepției de nelegalitate, actele administrative de autoritate (individuale sau normative) își continuau existența, dar aplicabilitatea lor era înlăturată în privința participanților la proces, față de care rămâneau ineficiente.

Cu alte cuvinte, hotărârile judecătorești pronunțate în astfel de situații produceau efecte juridice numai față de părți (*inter partes litigantes*), ceea ce înseamnă că era posibil ca același act administrativ de autoritate sau faptele asimilate lui, declarate nelegale de către instanța de judecată de drept comun, să fie considerate legale în cadrul altui proces civil sau penal.

Din formularea textului legal nu rezultă ce anume soluție va pronunța instanța de contencios administrativ (care nu a fost sesizată cu o acțiune directă în anulare a actului administrativ), ținând seama, desigur, de soluțiile posibile conform art. 18 din lege. De asemenea, nu se fac nici un fel de precizări referitoare la calitatea părților și la necesitatea citării autorității publice emitente, interesată să-și susțină propriul act administrativ și să participe la judecată spre a-și valorifica dreptul legitim la apărare, în contradictoriu cu celelalte părți.

În fine, se consideră că aplicarea noului regim juridic al excepției de nelegalitate, prin care este suprimată o prerogativă esențială a instanțelor judecătorești de drept comun, recunoscută în mod tradițional de doctrina și jurisprudența română, chiar și în perioadele de reglementare legislativă a instituției contenciosului administrativ, nu va contribui la înregistrarea unor rezultate notabile pe linia unei protecții juridice eficiente a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor.

În realitate, prin noua reglementare a excepției se va ajunge la aceeași finalitate, adică la înlăturarea actului administrativ nelegal din soluționarea cauzei, pe baza unei hotărâri irevocabile pronunțată de instanța de contencios administrativ, ceea ce implică, indiscutabil, prelungirea nejustificată a procesului, în detrimentul părții interesate, ale cărei drepturi subiective și interese legitime ar putea fi satisfăcute mai operativ prin examinarea incidentului de către aceeași instanță de drept comun.

#### **4.11. Procedura executării hotărârilor**

Datorită faptului că vechea lege a contenciosului administrativ nu preciza nimic cu privire la procedura executării hotărârilor, opiniile au fost împărțite iar soluțiile instanțelor nu au fost întotdeauna identice în cazuri similare.

Având în vedere că hotărârile judecătorești din contenciosul administrativ nu sunt susceptibile de executare silită, nici în cazul anulării, totale sau parțiale, a actului administrativ, și nici în cazul în care obligația autorității este de „a face” (să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris), legea trebuia să prevadă soluții care să asigure măsuri de constrângere pentru îndeplinirea întocmai și la timp a acestor obligații.

În acest sens Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ reglementează expres faptul că hotărârile judecătorești, definitive și irevocabile, soluționate pozitiv, prin admiterea acțiunilor, constituie **titluri executorii**. *Per a contrario*, în cazul respingerii acțiunii, hotărârea, definitivă și

irevocabilă, nu constituie titlu executoriu. O singură excepție există de la această regulă și ea privește obligarea conducătorului autorității la plata amenzii judiciare în cazul nedepunerii la termen a documentației solicitate de instanță, faptă care rămâne și trebuie sancționată indiferent dacă acțiunea este admisă sau nu.

Este pentru prima dată în România când o lege a contenciosului administrativ merge atât de departe încât să reglementeze efecte *erga omnes* ale unei hotărâri judecătorești, reglementare care însă este în deplină concordanță cu caracterul de ordine publică al litigiilor care au ca obiect acte administrative cu caracter normativ.

Executarea hotărârilor de contencios administrativ poate parcurge mai multe etape, fiecare etapă având propriile mijloace de constrângere:

a) hotărârea judecătorească definitivă și irevocabilă constituie *titlu executor*, și trebuie executată fie în termenul stabilit de instanță în dispozitiv, fie în 30 de zile de la pronunțare (sau de la comunicare, în cazul părții lipsă - soluție din dreptul comun procesual care completează textul legal).

b) hotărârile de anulare a actelor administrative normative *pot fi* publicate în "Monitorul Oficial al României", partea I (actele autorităților centrale), respectiv în Monitoarele de județ (actele autorităților locale sau județene), *la inițiativa* instanței sau a reclamantului, fiind scutite de taxe de publicitate.

Salutăm această reglementare, așteptată de toți de multă vreme, însă considerăm criticabile anumite aspecte: (1) publicarea este facultativă, și nu obligatorie, ori se știe, din experiența practică, că tot ce este facultativ în dreptul nostru tinde să nu fie aplicat - considerăm că solicitarea publicării trebuia impusă obligatoriu instanței pentru a avea siguranța aplicării acestei dispoziții. Pe de altă parte, reclamantul nu are interes în publicarea hotărârii, odată ce și-a rezolvat problema; interesul publicării este unul public, fiind întemeiat pe imperativul ca și alte persoane, afectate de dispozițiile actului administrativ, să cunoască faptul că el a fost anulat și că pot solicita despăgubiri pe calea dreptului comun; în această ordine de idei, doar o structură publică poate urmări realizarea acestui interes public; (2) publicarea în Monitoarele de județ nu va avea efectul scontat - cunoașterea hotărârii de către toți cei interesați, datorită gradului scăzut de acoperire a acestora și a distribuirii deficitare; două soluții pot fi identificate aici: fie publicarea hotărârii tot în "Monitorul Oficial al României", partea I sau într-o parte specială (a), fie publicarea obligatorie a Monitoarelor județene în mod unitar, pe un singur site de internet<sup>1</sup>, fie al Ministerului Justiției fie al Ministerului Administrației și Internelor, concomitent cu introducerea lor ca parte distinctă în programele de legislație aflate pe piață (obligație care poate fi impusă prin lege) (b).

c) *executarea silită este necesară în primul rând în cazul hotărârii de obligare a autorității publice la rezolvarea cererii*, indiferent dacă aceasta dublează hotărârea de anulare sau nu. Astfel, sunt vizate: hotărârile de anulare a actului administrativ și în același timp de obligare a autorității publice la emiterea unui alt act sau la efectuarea unei operațiuni administrative, precum și hotărârile date în urma tăcerii administrative sau a refuzului nejustificat explicit.

Într-o primă fază a neexecutării, persoanei obligate, sau, în lipsa acesteia, conducătorului autorității publice îi poate fi aplicată *amenda pentru întârziere*, valoarea ei fiind dublă față de cea a amenzii aplicate de instanță pentru necomunicarea actelor necesare judecării dosarului (art.13 alin.4), și anume 20% din salariul minim brut pe economie, pe zi de întârziere. De asemenea, reclamantul poate solicita acordarea *daunelor pentru întârziere*, care vor fi plătite din bugetul autorității publice, urmând a fi imputate funcționarului public vinovat de neexecutare, în temeiul art.72 din Statutul funcționarilor publici. Autoritatea publică poate însă solicita introducerea forțată în cauză a funcționarului vinovat, astfel încât acesta să fie obligat direct prin hotărâre la plata daunelor convenite reclamantului.

d) În al doilea rând, amenda și despăgubirile pentru întârziere sunt utile în cazul *acțiunii în anulare când s-au acordat despăgubiri*, fiind menită a "impulsiona" plata despăgubirilor de către autoritatea publică și a înfrânge rezistența acesteia. Despăgubirile pentru întârziere se vor adăuga la

despăgubirile pentru daunele cauzate prin actul administrativ, cumulându-se în beneficiul reclamantului.

e) *a doua fază a neexecutării*, care presupune deja că persoana responsabilă a fost obligată la amendă pentru întârziere, permite reclamantului sau instanței din oficiu sesizarea Ministerului public pentru începerea urmăririi penale, în considerarea infracțiunii prevăzute la art.24 alin.3. Hotărârea de obligare la amendă (și despăgubiri) trebuie să fie definitivă și irevocabilă pentru a se face plângere penală.

f) *acțiunea în regres*: dacă cel obligat la plata amenzii și a despăgubirilor pentru întârziere este conducătorul autorității publice, el se poate îndrepta cu acțiune în regres contra funcționarului public (art.72 Statut) sau salariatului ( art.270 C.muncii) vinovat de întârzierea în executare.

Legea face trimitere la legislația specială în materie, Statutul funcționarilor publici, prin urmare se pune problema dacă acțiunea în regres poate fi exercitată în temeiul art. 72 lit.c din Statut, în condițiile în care acesta vorbește despre răspunderea civilă pentru "daunele plătite de *autoritatea sau instituția publică* (subl.ns.D.C.D), în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile", prin urmare despre *paguba adusă bugetului instituției, nu despre amenzi* plătite de conducătorul acesteia, ca persoană fizică. Considerăm că legea contenciosului administrativ extinde răspunderea civilă a funcționarului public și la astfel de cazuri, fiind o modificare expresă a legii speciale în materie, deci art.72 este aplicabil.

Executarea hotărârilor de contencios administrativ este, pe de altă parte, o atribuție de serviciu a funcționarului public care activează în domeniul ce face obiectul actului administrativ anulat sau a cererii care trebuie rezolvată, prin urmare neexecutarea hotărârii de contencios administrativ constituie abatere disciplinară, și atrage răspunderea disciplinară a funcționarului, în temeiul art.65 din Statut. Funcționarul public se poate însă apăra invocând ordinul scris, primit chiar prin e-mail de la conducătorul autorității publice sau al unui departament. În cazul salariaților, este evident că se va declanșa un litigiu de dreptul muncii.

g) în cazul *contractelor administrative*, amenda și despăgubirile pentru întârziere în executare pot fi aplicate (acordate) în cazul obligării autorității publice la emiterea unor acte sau efectuarea unor operațiuni în faza prealabilă încheierii contractului (1), sau chiar la încheierea contractului (2), respectiv în cazul obligării uneia din părțile contractului la îndeplinirea unei obligații (3), și, în fine, atunci când o parte este obligată la plata unor despăgubiri (4).

**G L O S A R**  
**Semnificația unor termeni și expresii, în înțelesul**  
**Legii contenciosului administrativ nr. 554 / 2.12.2004 ( art.2 )**  
**( M.Of. nr. 1.154/7.12.2004 )**

<b>Act administrativ</b>	<p>- actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publica în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- punerea în valoare a bunurilor proprietate publica;</li> <li>- executarea lucrărilor de interes public;</li> <li>- prestarea serviciilor publice;</li> <li>- achizițiile publice.</li> </ul>
<b>Act administrativ-jurisdicțional</b>	<p>- actul juridic emis de o autoritate administrativă cu atribuții jurisdicționale în soluționarea unui conflict, după o procedura bazată pe contradictorialitate și cu asigurarea dreptului la apărare.</p>
<b>Act de comandament cu caracter militar</b>	<p>- actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război, sau, după caz, la îndeplinirea serviciului militar.</p>
<b>Act asimilat actelor administrative unilaterale</b>	<p>- se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.</p>
<b>Autoritate publică</b>	<p>- orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publica, pentru satisfacerea unui interes public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publica sau sunt autorizate sa presteze un serviciu public.</p> <p><i>( Prin Decizia Curții Constituționale nr. 197/1997 s-a stabilit că noțiunea de <u>autoritate administrativă</u> a fost înlocuită de Constituție (art. 48) cu noțiunea de <u>autoritate publică</u>, și că această noțiune are o sferă mai largă decât noțiunea de <u>autoritate administrativă</u> )</i></p>

<b>Contenciosul administrative</b>	- activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.
<b>Drept vătămat</b>	- orice drept fundamental prevăzut de Constituție sau de lege, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrative.
<b>Exces de putere</b>	- exercitarea dreptului de apreciere, aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție sau de lege.
<b>Instanța de contencios administrative</b>	- Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale.
<b>Interes public</b>	- interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.
<b>Interes legitim privat</b>	- posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat.
<b>Interes legitim public</b>	- posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept fundamental care se exercită în colectiv ori, după caz, în considerarea apărării unui interes public.
<b>Instanța de executare</b>	- instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrative.
<b>Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri</b>	- faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen.
<b>Organisme sociale interesate</b>	- structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative.
<b>Pagubă iminentă</b>	- prejudiciu material viitor, dar previzibil cu evidenta sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice ori a unui serviciu public.
<b>Persoana vătămată</b>	- orice persoană fizică sau juridică ori grup de persoane fizice, titulare ale unor drepturi subiective sau interese legitime private vătămate prin acte administrative; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și organismele sociale care invocă vătămarea unui interes public prin actul administrativ atacat.
<b>Plângere prealabilă</b>	- plângerea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării acestuia.

<b>Refuzul nejustificat de a soluționa o cerere</b>	- exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea.
<b>Serviciu public</b>	- activitatea organizată sau autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii, după caz, a unui interes public.
<b>Dreptul subiectiv</b>	- posibilitatea subiectului activ de a avea el însuși o anumită conduită, în limitele prevăzute de lege, - posibilitatea subiectului activ de a pretinde, în limitele stabilite de lege, subiectului pasiv să aibă o conduită corespunzătoare (să dea, să facă ori să nu facă ceva), - posibilitatea subiectului activ de a recurge la concursul forței de constrângere a statului, dacă dreptul este nesocotit sau încălcat.
<b>Subiect de sezină</b>	- posesor al dreptului la acțiune în contencios administrativ

## ÎNTREBĂRI ORIENTATIVE

**1. Care este înțelesul contenciosului administrativ, conform Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 ?**

*Activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim;*

**2. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M.Of. nr. 1.154/7.12.2004, prevede intrarea ei în vigoare la 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I ( respectiv, 6.01.2005).**

**Care acțiuni la instanțe NU vor intra sub incidența acestei legi ?**

- *Cauzele aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a prezentei legi vor continua să se judece potrivit legii aplicabile în momentul sesizării instanței.*

**3. Ce este un act administrativ**

- *actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice.*

**4. Ce este un act administrativ-jurisdicțional**

*- actul juridic emis de o autoritate administrativă cu atribuții jurisdicționale în soluționarea unui conflict, după o procedura bazată pe contradictorialitate și cu asigurarea dreptului la apărare.*

**5. Ce este un act de comandament cu caracter militar**

*- actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război, sau, după caz, la îndeplinirea serviciului militar.*

**6. Care este înțelesul unui act asimilat actelor administrative unilaterale**

*Sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect:*

- *punerea în valoare a bunurilor proprietate publică;*
- *executarea lucrărilor de interes public;*
- *prestarea serviciilor publice;*
- *achizițiile publice.*

**7. Ce reprezintă o autoritate publică**

*- orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public.*

**8. Ce reprezintă un drept vătămat**



- *orice drept fundamental prevăzut de Constituție sau de lege, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ;*
- 9. Cine poate fi persoană vătămată, sau asimilată acesteia, conform Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ**
- *orice persoana fizică sau juridică ori grup de persoane fizice, titulare ale unor drepturi subiective sau interese legitime private vătămăte prin acte administrative.*
  - *sunt asimilate persoanei vătămăte și organismele sociale care invocă vătămarea unui interes public prin actul administrativ atacat.*
- 10. Care sunt înțelesurile unui drept subiectiv**
- *posibilitatea subiectului activ de a avea el însuși o anumită conduită, în limitele prevăzute de lege,*
  - *posibilitatea subiectului activ de a pretinde, în limitele stabilite de lege, subiectului pasiv să aibă o conduită corespunzătoare (să dea, să facă ori să nu facă ceva),*
  - *posibilitatea subiectului activ de a recurge la concursul forței de constrângere a statului, dacă dreptul este nesocotit sau încălcat.*
- 11. Care este semnificația excesului de putere**
- *exercitarea dreptului de apreciere, aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție sau de lege.*
- 12. Care sunt elementele componente ale controlului**
- a). *baza de referință a controlului, respectiv legalitatea și oportunitatea actelor și acțiunilor autorității publice și a funcționarilor acesteia ;*
  - b). *obiectul controlului - acțiunile și inacțiunile autorității publice și a funcționarilor acesteia ;*
  - c). *operațiunile de control propriu-zise.*
- 13. Ce se înțelege prin baza de referință a controlului**
- *legalitatea și oportunitatea actelor și acțiunilor autorității publice și a funcționarilor acesteia ;*
- 14. Ce semnifică legalitatea actelor și acțiunilor autorității publice și a funcționarilor acesteia**
- *conformitatea elementelor supuse verificării cu o regulă juridică.*
- 15. Ce semnifică oportunitatea actelor și acțiunilor autorității publice și a funcționarilor acesteia**
- *conformitatea elementelor supuse verificării cu cerințele și condițiile materiale.*
- 16. Ce se înțelege prin obiectul controlului**
- *acțiunile și inacțiunile autorității publice și a funcționarilor acesteia.*
- 17. După regimul juridic, ce fel de control reprezintă contenciosul administrativ**
- *de drept public, administrativ*
- 18. Ce autorități exercită controlul jurisdicțional**

- *unele autorități administrative centrale sau locale, care dispun, prin lege, și de atribuții jurisdicționale, adică să soluționeze anumite litigii administrative, la sesizarea celor interesați.*
- 19. Cum se mai numesc autoritățile care exercită controlul jurisdicțional**
- *jurisdicții speciale administrative*
- 20. Cum se mai numesc actele autorităților care exercită controlul jurisdicțional**
- *acte administrative de jurisdicție*
- 21. Actele administrative de jurisdicție pot face obiectul acțiunii în contencios ?**
- *Da*
- 22. Care sunt instanțele de contencios administrativ**
- *Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale.*
- 23. Ce se înțelege prin interes public**
- *interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.*
- 24. Ce se înțelege prin interes legitim privat**
- *posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată.*
- 25. Ce se înțelege prin interes legitim public**
- *posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept fundamental care se exercită în colectiv ori, după caz, în considerarea apărării unui interes public.*
- 26. Care este instanța de executare**
- *instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrative.*
- 27. Ce se înțelege prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri**
- *faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen.*
- 28. Care sunt considerate organisme sociale interesate**
- *structuri neguvernamentale, syndicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative.*
- 29. Ce înseamnă o pagubă iminentă**
- *prejudiciu material viitor, dar previzibil cu evidentă sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice ori a unui serviciu public.*
- 30. Cine poate fi considerată persoană vătămată**

- *orice persoana fizica sau juridică ori grup de persoane fizice, titulare ale unor drepturi subiective sau interese legitime private vătămăte prin acte administrative; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămăte și organismele sociale care invoca vătămărea unui interes public prin actul administrativ atacat.*

**31. Ce este o plângere prealabilă**

- *plângerea prin care se solicita autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării acestuia.*

**32. Cum se mai numesc plângerile prelabile**

- *procedurile administrative prelabile*

**33. Sub ce denumire se mai întâlnesc procedurile administrative prelabile**

- *recursuri administrative*

**34. Care sunt tipurile de recursuri administrative**

- *recursul grațios*
- *recursul ierarhic*

**35. Ce este recursul grațios**

- *plângerea adresată autorității publice emitente a actului administrativ unilateral*

**36. Ce este recursul ierarhic**

- *plângerea adresată organului ierarhic superior autorității publice emitente a actului administrativ unilateral*

**37. În ce constă refuzul nejustificat de a soluționa o cerere**

- *exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea.*

**38. Ce reprezintă un serviciu public**

- *activitatea organizată sau autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii, după caz, a unui interes public.*

**39. Care este semnificația subiectului de sezină**

- *posesor al dreptului la acțiune în contencios administrativ*

**40. Care sunt subiectele de sezină de tutelă administrativă**

- *prefectul*
- *Agenția Națională a Funcționarilor Publici*

**41. Care sunt subiectele de sezină prevăzute de lege**

- *Orice persoana care se considera vătămăată într-un drept al sau ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri*
- *Persoana vătămăată într-un drept al sau sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.*
- *Avocatul Poporului*
- *Ministerul Public*
- *Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal*

- *Persoana vătămată în drepturile sale sau în interesele sale legitime, prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale,*
  - *prefectul*
  - *Agenția Națională a Funcționarilor Publici, precum și de*
  - *orice persoana de drept public vătămată într-un drept sau, după caz, când s-a vătămat un interes legitim.*
- 42. Care sunt actele pe care prefectul le poate ataca, în termenele legale, în fața instanței de contencios administrativ**
- *actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le considera nelegale.*
- 43. Care sunt actele pe care Agenția Națională a Funcționarilor Publici le poate ataca, în termenele legale, în fața instanței de contencios administrativ**
- *actele autorităților publice centrale și locale prin care se încălca legislația privind funcția publică*
- 44. Care sunt actele administrative nesupuse controlului și limitele controlului**
- a) *actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;*
  - b) *actele de comandament cu caracter militar.*
  - c) *actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o alta procedura judiciară.*
  - d) *actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere.*
- 45. În ce termen trebuie să adreseze - de regulă - un subiect de sezină, autorității emitente, o plângere prealabilă**
- *în termen de 30 de zile de la data comunicării actului*
- 46. Ce poate solicita subiectul de sezină, autorității publice emitente a actului administrativ unilateral, în plângerea prealabilă**
- *revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.*
- 47. Care este termenul de prescripție, în care se poate introduce o plângere prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale, în mod excepțional, pentru motive temeinice, peste termenul de 30 de zile de la data comunicării actului**
- *nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului*
- 48. În cazul persoanei vătămate printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, în ce termen poate introduce plângerea prealabilă**
- *în limitele termenului de 6 luni din momentul în care a luat cunoștința, pe orice cale, de existența acestuia*
- 49. În ce termen trebuie să soluționeze o autoritate publică o plângere prealabilă**
- *30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen*
- 50. În ce cazuri nu este obligatorie procedura prealabilă**

- în cazul acțiunilor introduse de
- prefect,
- Avocatul Poporului,
- Ministerul Public,
- Agenția Natională a Funcționarilor Publici
- al celor care privesc cererile celor vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe
- în cazul procedurii de urgență, pentru soluționarea în instanță a unei cauze, pe calea excepției de legalitate

**51. Care este obiectul acțiunii judiciare la instanța de contencios administrativ**

- anularea, în tot sau în parte, a actului
- repararea pagubei cauzate ,
- reparații pentru daune morale.

**52. În ce termen pot fi introduse la instanța de contencios administrativ competentă cererile prin care se solicita anularea unui act administrativ individual sau recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate**

- 6 luni, cu începere în funcție de cazurile prevăzute la art. 11 din lege

**53. Competența materială a instanțelor de contencios administrativ**

**54. Competența materială, în fond, a instanțelor de contencios administrativ**

**55. Competența materială, în recurs, a instanțelor de contencios administrativ**

**56. Tribunalele administrativ-fiscale judecă - în fond ( dacă prin lege specială nu se prevede altfel ):**

- a) litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene;
- b) litigiile de până la 5 miliarde lei, care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora.

**57. Secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel judecă - în fond ( dacă prin lege specială nu se prevede altfel ) :**

- a) litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale;
- b) litigiile mai mari de 5 miliarde lei, care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora.

**58. Secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel judecă - în recurs ( dacă prin lege specială nu se prevede altfel ):**

- sentințele pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale

**59. Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție judecă - în recurs ( dacă prin lege specială nu se prevede altfel ):**

- sentințele pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel

**60. În ce termen pot fi atacate la instanța de contencios administrativ competentă ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se considera a fi neconstituționale**

- oricând.

61. **În ce termen pot fi atacate la instanța de contencios administrativ competentă actele administrative cu caracter normativ care se considera a fi nelegale**  
- *oricând.*
62. **Competența teritorială a instanțelor de contencios administrativ**  
- *Reclamantul se poate adresa instanței de la domiciliul sau sau celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale.*
63. **Ce documente trebuie să anexeze petentul, la acțiunea în contencios administrativ - în fond**  
- *copia actului administrativ pe care îl atacă*  
- *răspunsul autorității publice prin care i se comunica refuzul rezolvării cererii sale.*  
- *copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică,*  
- *orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile,*  
*(în situația în care reclamantul nu a primit nici un răspuns la cererea sa)*
64. **Care este sancțiunea pe care o poate hotărâ instanța de contencios administrativ, prin încheiere interlocutorie, împotriva conducătorului autorității publice, în cazul în care aceasta nu trimite în termenul stabilit de instanța lucrările cerute**  
- *va fi obligat, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.*
65. **În cazul în care reclamantul solicită instanței și plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere, împotriva cui vor putea fi formulate cererile în justiție prevăzute de Legea contenciosului administrativ**  
- *împotriva autorității publice și personal împotriva persoanei fizice care a elaborat, a emis sau a încheiat actul ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim*
66. **În cazul în care instanța admite acțiunea reclamantului, de plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere, care este consecința asupra persoanei fizice care a elaborat, a emis sau a încheiat actul vătămător ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim**  
- *persoana respectivă va putea fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică respectivă.*
67. **Ce acțiune poate întreprinde, în apărarea sa, persoana fizică obligată de instanța de contencios administrativ, la plata unor despăgubiri, solidar cu autoritatea publică.**  
- *Persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul sau ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.*
68. **În cât timp de la pronunțare trebuie să fie redactate și motivate hotărârile instanței de contencios administrativ**  
- *de urgență, în cel mult 10 zile de la pronunțare.*
69. **Ce măsuri poate hotărâ instanța în soluționarea cererii**

- sa anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ,
- sa oblige autoritatea publica sa emita un act administrativ
- sa elibereze un certificat,
- sa elibereze o adeverinta sau
- sa elibereze orice alt înscris
- sa se pronunțe și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecații.
- va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.

**70. Ce măsuri poate hotărâ instanța atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ**

*În funcție de starea de fapt, instanța poate:*

- a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte;
- b) obliga autoritatea publica sa încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;
- c) impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații;
- d) suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere;
- e) obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale.

**71. În ce termen poate fi atacată cu recurs hotărârea pronunțată în prima instanță, în fond, de contencios administrativ, conform art. 20 din Legea nr. 554/2004**

- 15 zile de la pronunțare ori de la comunicare.

**72. În ce termen se judecă recursul la instanța de contencios administrativ competentă**

- de urgență

**73. Ce efect produce declararea recursului în contencios, asupra executării hotărârii pronunțată în prima instanță, în fond, de contencios administrativ**

- suspendă executarea

**74. Ce caracter au - cu privire la executare - hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au admis acțiunile în contencios administrativ**

- constituie titluri executorii.

**75. Ce caracter au - cu privire la întinderea efectelor juridice - hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ,**

- sunt general obligatorii
- au putere numai pentru viitor.

**76. Ce putere au - cu privire la întinderea în timp a efectelor juridice - hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ,**

- putere numai pentru viitor.

**77. Care sunt prevederile Legii nr. 554/2004 cu privire la obligația publicării hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ**

- se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau,
- după caz, se publică în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București

- *se publică la cererea instanței de executare ori a reclamantului,*
- *sunt scutite de plata taxelor de publicitate.*

- 78. În ce termen se execută hotărârea definitivă și irevocabilă prin care autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris**
- *în termenul prevăzut în cuprinsul ei*
  - *în lipsa unui termen prevăzut în hotărâre, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii.*
- 79. Ce efecte produce nerespectarea termenului în care autoritatea publică este obligată - prin hotărârea definitivă și irevocabilă - să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris**
- *se va aplica conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate, o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere*
  - *reclamantul are dreptul la despăgubiri pentru întârziere.*
- 80. Care este caracterul juridic al abaterii și care sunt sancțiunile pentru neexecutarea sau nerespectarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile pronunțate de instanța de contencios administrativ și după aplicarea amenzii inițiale de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere**
- *constituie infracțiune și*
  - *se sancționează cu închisoare de la 6 luni la 3 ani*
  - *în locul închisorii, se sancționează cu amendă de la 25.000.000 lei la 100.000.000 lei.*
- 81. Ce acțiune poate deschide și împotriva cui, conducătorul autorității publice sancționat pentru neexecutarea unei hotărâri definitive și irevocabile**
- *acțiunea în regres, îndreptă împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii*
- 82. Pe baza căror norme se judecă acțiunea în regres, îndreptată de conducătorul autorității publice împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii**
- *de regulă - pe baza normelor de drept comun*
  - *pe baza reglementărilor speciale - în cazul în care cei vinovați sunt funcționari publici*
- 83. Ce instanțe judecătorești soluționează litigiile referite de Legea nr. 554/2004, până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale**
- *secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor.*



## BIBLIOGRAFIE DE REFERINȚĂ:

### **I. LEGISLAȚIE : Acte normative care vizează cadrul constituțional al administrației publice**

**Legea nr. 429 din 23/10/2003** de revizuire a Constituției României, *Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 758 din 29/10/2003*

**Constituția din 31/10/2003, Re-Publicată in Monitorul Oficial, Partea I nr. 767 din 31/10/2003**, Modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003, republicată de Consiliul Legislativ, în temeiul art. 152 din Constituție, cu reactualizarea denumirilor și dându-se textelor o nouă numerotare

### **II. LEGISLAȚIE : Acte normative care vizează contenciosul administrativ**

**Legea nr. 554/2004 privind contenciosului administrativ**

### **TRATATE ȘI CURSURI DE DREPT ADMINISTRATIV**

1. **Actele si faptele de drept administrativ** / Valentin I. Prisacaru. - Bucuresti : Lumina Lex, 2001. - 404 p. ; 24 cm. - Bibliogr. si index. - ISBN 973-588-362-7 : 200000 lei . III 17558 (1 ex).
2. **Contenciosul administrativ roman** / Valentin I. Prisacaru. - Bucuresti : ALL, 1994. - VII, 470 p. ; 24 cm. - Contine bibliogr. si index. - Cuprins si in lb. en si fr. - ISBN 973-571-022-6 : 17500 lei. - (Juridica) . III 14651 (10 ex).
3. **Drept administrativ** / Ion Rusu. - Bucuresti : Lumina Lex, 2001. - 414 p. : diagr. ; 20 cm. - ISBN 973-588-340-6 : 100000 lei . II 45004 (2 ex).
4. **Drept administrativ : Partea generala** / Mircea Preda. - Ed. rev. si actualizata. - Bucuresti : Lumina Lex, 2000. - 399 p. ; 24 cm. - ISBN 973- 588-286-8 : 90000 lei . III 16884 (1 ex).
5. **Drept administrativ : Tratat elementar** / Corneliu Manda. - Bucuresti : Lumina Lex, 2001. - 511 p. ; 24 cm. - ISBN 973-588-368-6 : 150000 lei . III 17222 (3 ex).
6. **Drept administrativ comparat** / Ioan Alexandru. - Bucuresti : Lumina Lex, 2000. - 208 p. ; 20 cm. - ISBN 973-588-207-8 : 70000 lei . II 44692 (1 ex).

7. **Drept administrativ si institutii politico - administrative : Manual practic** / Verginia Vedinas. - Bucuresti : Lumina Lex, 2002. - 656 p. ; 24 cm. - Bibliogr. - ISBN 973-588-465-8 : 250000 lei . III 17560 (1 ex).
8. **Dreptul colectivitatilor locale** / Corneliu Manda si Cezar Corneliu Manda. - Bucuresti : Lumina Lex, 2002. - 418 p. ; 24 cm. - ISBN 973-588-467-4 : 200000 lei . III 17553 (1 ex).
9. **Mari institutii ale dreptului administrativ : Curs universitar** / Eugen Popa. - Bucuresti : Lumina Lex, 2002. - 472 p. ; 21 cm. - ISBN 973-588-252- 5 : 350000 lei . II 45842 (1 ex).
10. **Tratat de drept administrativ** / Antonie Iorgovan. - Ed. a 2-a, rev. si adaugita. - Bucuresti : Nemira, 1996. - 2 vol. (538, 687 p.) ; 24 cm. - Cuprins si in lb. fr la vol. 1. - ISBN 973-9177-96-4. - ISBN 973-9177-97-2 : 100000 lei (vol. 1). - ISBN 973-9177-98-0 : 100000 lei (vol. 2) - (Biblioteca juridica Nemira) . III 15878 (4 ex).
11. **Tratat de drept administrativ roman : Partea generala** / Valentin I. Prisacaru. - Ed. a 2-a, rev. si adaugita de autor. - Bucuresti : All, 1996. - 601 p. ; 24 cm. - Contine bibliogr. si index. - Lucrarea are in vedere legislatia in vigoare la data de 30 iunie 1996. - ISBN 973-571-195- 8 : 39900 lei - (Juridica) . III 15191 (10 ex).
12. **Tratat de drept administrativ roman : Partea generala** / Valentin I. Prisacaru. - Bucuresti : Lumina Lex, 1993. - 544 p. ; 23 cm. - ISBN 973- 96296-7-9 : 5000 lei (181073-181083); 9000 lei . III 14080 (22 ex).
13. **Tratat elementar de drept administrativ roman** / Mircea Preda. - Editie revazuta si actualizata cu practica judiciara de profil. - Bucuresti : Lumina Lex, 1996. - 3 parti ; 23 cm Parti: Partea 1 : Partea generala. III 15240
14. **Administratia publica : Teorii, realitati, perspective** / Ioan Alexandru. - Bucuresti : Lumina Lex, 1999. - 646 p. : diagr. ; 24 cm. - Cuprins si in lb. fr si en. - ISBN 973-588-183-7 : 70000 lei . III 16712 (1 ex).
15. **Administratia publica : Teorii, realitati, perspective** / Ioan Alexandru. - Ed. a 2-a. - Bucuresti : Lumina Lex, 2001. - 646 p. : diagr. ; 24 cm. - Cuprins si in lb. fr si en. - ISBN 973-588-183-7 : 200000 lei . III 17216 (3 ex).

**Notă:** TOATE REFERINȚELE BIBLIOGRAFICE SE REGĂSESC LA BIBLIOTECA UNIVERSITĂȚII SI AU MENȚIONATE COTELE DE CAUTARE!

### **Bibliografie suplimentară:**

1. Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, vol.I, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1997
2. Iorgovan, Drept administrativ, voi. I, Editura Atlas Lex, București, 1994
3. I.Alexandru ș.a., Drept administrativ, Ed. Economică, 2002  
    A. Iorgovan, Tratat de drept administrative, Editura Nemira, București, 1996, voi. I
4. Iovănaș, Drept administrativ, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997
5. Emil Bălan, Elemente de drept administrativ, Ed. Trei, 1999
6. Mihai T. Oroveanu, Tratat de Drept administrativ, Editura Universității Creștine „Dimitrie Cantemir”, București, 1994
7. Al. Negoită, Drept administrativ, Ed. „Sylvi”, București, 1996  
    A. Trăilescu, Tratat elementar de drept administrativ, Ed. ALL BECK, 2002
8. Al. Negoită, Drept administrativ și știința administrației, Ed. AtlasLex, București, 1993
9. Al. Negoită, Știința administrației, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977.

## Lege nr. 554 din 02/12/2004

### Legea contenciosului administrativ

---

Text actualizat la data de 02.08.2007. Actul include modificările din următoarele acte:

- O.U.G. nr. 190/2005
- Decizia Curții Constituționale nr. 189/2006
- Decizia Curții Constituționale nr. 647/2006
- Legea nr. 262/2007 publicată în MOF nr. 510 din 30/07/2007
- Decizia Curții Constituționale nr. 660/2007 publicată în MOF nr. 525 din 02/08/2007.

Parlamentul României adoptă prezenta lege.

## CAPITOLUL I

### Dispoziții generale

#### Subiectele de sesizare a instanței

**Art. 1. - (1)** Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

(2) Se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

(3) Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea.

(4) Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu

exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. ¶

(5) Când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public, sesizează instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente. ¶

(6) Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea. Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului. ¶

(7) Persoana vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile prezentei legi. ¶

(8) Prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și orice subiect de drept public pot introduce acțiuni în contencios administrativ, în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale. ¶

(9) La soluționarea cererilor în contencios administrativ, reprezentantul Ministerului Public poate participa, în orice fază a procesului, ori de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenilor. ¶

---

¶ Titlul articolului a fost modificat prin art. I pct. 1 din Legea nr. 262/2007.

– Alineatele (3)-(9) au fost modificate prin art. I pct. 2 din Legea nr. 262/2007.

### Semnificația unor termeni

**Art. 2. - (1)** În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

**a)** persoană vătămată - orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și

organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate;

**b)** autoritate publică - orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică;

**c)** act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ;

**d)** act administrativ-jurisdicțional - actul emis de o autoritate administrativă investită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială;

**e)** jurisdicție administrativă specială - activitatea îndeplinită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale;

**f)** contencios administrativ - activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim;

**g)** instanță de contencios administrativ, denumită în continuare instanță - Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale;

**h)** nesoluționare în termenul legal a unei cereri - faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen;

**i)** refuz nejustificat de a soluționa o cerere - exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilată refuzului nejustificat și nepunerea în executare a

actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;

**j)** plângere prealabilă - cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia;

**k)** acte care privesc raporturile cu Parlamentul - actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul;

**l)** act de comandament cu caracter militar - actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar;

**m)** serviciu public - activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public;

**n)** exces de putere - exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor;

**o)** drept vătămat - orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ;

**p)** interes legitim privat - posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată;

**r)** interes legitim public - interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice;

**s)** organisme sociale interesate - structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative;

**ș)** pagubă iminentă - prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public;

**t)** cazuri bine justificate - împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ;

**ț)** instanță de executare - instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ. 🗨️

(2) Se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

---

!Alineatul (1) a fost modificat prin art. I pct. 3 din Legea nr. 262/2007.

### Tutela administrativă

**Art. 3. - (1)** Prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale; acțiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect și în condițiile prevăzute de prezenta lege. Acțiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru.!

(2) Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în condițiile prezentei legi și ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

(3) Până la soluționarea cauzei, actul atacat potrivit alin. (1) și (2) este suspendat de drept.

---

!Alineatul (1) a fost modificat prin art. I pct. 4 din Legea nr. 262/2007.

### Excepția de nelegalitate

**Art. 4. - (1)** Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, sesizează, prin încheiere motivată, instanța de contencios administrativ competentă și suspendă cauza. Încheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ nu este supusă niciunei căi de atac, iar încheierea prin care se respinge cererea de sesizare poate fi atacată odată cu fondul. Suspendarea cauzei nu se dispune în ipoteza în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze.!



(2) Instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților și a emitentului. În cazul în care excepția de nelegalitate vizează un act administrativ unilateral emis anterior intrării în vigoare a prezentei legi, cauzele de nelegalitate urmează a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ. ¶

(3) Soluția instanței de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în termen de 5 zile de la comunicare și se judecă de urgență și cu precădere. ¶

(4) În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

---

¶ Alineatele (1)-(3) au fost modificate prin art. I pct. 5 din Legea nr. 262/2007.

#### Actele nesupuse controlului și limitele controlului

**Art. 5. - (1)** Nu pot fi atacate în contenciosul administrativ:

**a)** actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;

**b)** actele de comandament cu caracter militar.

(2) Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

(3) Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere.

(4) În litigiile prevăzute la alin. (3) nu sunt aplicabile prevederile art. 14 și 21.

#### Actele administrativ-jurisdicționale

**Art. 6. - (1)** Jurisdicțiile administrative speciale sunt facultative și gratuite.

(2) Actele administrative susceptibile, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicții speciale administrative pot fi atacate la instanța de contencios administrativ, cu respectarea dispozițiilor art. 7 alin. (1), dacă partea înțelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicțională. ¶

(3) Actul administrativ-jurisdicțional pentru care, prin lege organică specială, se prevede o cale de atac în fața unei alte jurisdicții administrative speciale poate fi atacat direct la instanța de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la comunicare, dacă partea înțelege să renunțe la calea administrativ-jurisdicțională de atac. ¶

(4) Dacă partea care a optat pentru jurisdicția administrativă specială sau pentru calea de atac la un alt organ administrativ-jurisdicțional înțelege să renunțe la aceasta în timpul soluționării litigiului, este obligată să notifice decizia de renunțare organului administrativ-jurisdicțional în cauză. Partea sesizează instanța de contencios administrativ în termen de 15 zile de la notificare. În această situație, procedura administrativă prealabilă prevăzută de art. 7 nu se mai efectuează. ¶

---

¶Alineatele (2)-(4) au fost modificate prin art. I pct. 6 din Legea nr. 262/2007.

## CAPITOLUL II

### Procedura de soluționare a cererilor în contenciosul administrativ

#### Procedura prealabilă

**Art. 7. - (1)** Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. ¶

(1<sup>1</sup>) În cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând. ¶

(2) Prevederile alin. (1) sunt aplicabile și în ipoteza în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicțională, iar partea nu a optat pentru aceasta.

(3) Este îndreptățită să introducă plângere prealabilă și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoștință, pe orice cale, de existența acestuia, în limitele termenului de 6 luni prevăzut la alin. (7).

(4) Plângerea prealabilă, formulată potrivit prevederilor alin. (1), se soluționează în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. g).

(5) În cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau al celor care privesc cererile persoanelor vătămate prin

ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, precum și în cazurile prevăzute la art. 2 alin. (2) și la art. 4 nu este obligatorie plângerea prealabilă. †

(6) Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător. În acest caz, plângerea trebuie făcută în termenul de 6 luni prevăzut la alin. (7), care va începe să curgă:

a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

b) de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;

c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;

d) de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;

e) de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului. †

(7) Plângerea prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului. Termenul de 6 luni este termen de prescripție.

---

† Alineatul (1) a fost modificat prin art. I pct. 7 din Legea nr. 262/2007.

– Alineatul (1<sup>1</sup>) a fost introdus prin art. I pct. 8 din Legea nr. 262/2007.

– Alineatele (5) și (6) au fost modificate prin art. I pct. 9 din Legea nr. 262/2007.

## Obiectul acțiunii judiciare

**Art. 8. - (1)** Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul

de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim. ¶

(1<sup>1</sup>) Persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat. ¶

(1<sup>2</sup>) Prin derogare de la dispozițiile alin. (1), acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă, sub sancțiunea penalităților de întârziere sau a amenzii, prevăzute la art. 24 alin. (2). ¶

(2) Instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea, modificarea, interpretarea, executarea și încetarea contractului administrativ. ¶

(3) La soluționarea litigiilor prevăzute la alin. (2) se are în vedere regula după care principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public. ¶

---

¶ Alineatul (1) a fost modificat prin art. I pct. 10 din Legea nr. 262/2007.

- Alineatele (1<sup>1</sup>) și (1<sup>2</sup>) au fost introduse prin art. I pct. 11 din Legea nr. 262/2007.

- Alineatele (2) și (3) au fost modificate prin art. I pct. 12 din Legea nr. 262/2007.

### Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului

**Art. 9.** - (1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate.

(2) Instanța de contencios administrativ, dacă apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituțională și suspendă soluționarea cauzei pe fond.

(3) După pronunțarea Curții Constituționale, instanța de contencios administrativ repune cauza pe rol și dă termen, cu citarea părților. Dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională, instanța soluționează fondul cauzei; în caz contrar, acțiunea se respinge ca inadmisibilă. ¶

(4) În situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză, acțiunea poate fi introdusă direct la instanța de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I. ❗

(5) Acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative. ❗

---

❗ Alineatele (3) și (4) au fost modificate prin art. I pct. 13 din Legea nr. 262/2007.

- Alineatul (5) a fost introdus prin art. I pct. 14 din Legea nr. 262/2007.

- Prin Decizia nr. 660/2007, Curtea Constituțională admite excepția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care permit ca acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță.

#### Instanța competentă

**Art. 10. - (1)** Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 500.000 de lei se soluționează în fond de către tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora mai mari de 500.000 de lei se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel. Completul de judecată este format din 2 judecători. ❗

(2) Recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel. ❗

(3) Reclamantul se poate adresa instanței de la domiciliul său sau celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale.

---

!Alineatele (1) și (2) au fost modificate prin art. I pct. 15 din Legea nr. 262/2007.

#### Termenul de introducere a acțiunii

**Art. 11. - (1)** Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la:

- a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;
- b) data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii;
- c) data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii;
- d) data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;
- e) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.!

(2) Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.!

(2<sup>1</sup>) În cazul suspendării, potrivit legii speciale, a procedurii de soluționare a plângerii prealabile, termenul prevăzut la alin. (1) curge după reluarea procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau de la data expirării termenului legal de soluționare, după caz, dacă a expirat termenul prevăzut la alin. (2).!

(3) În cazul acțiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, termenul curge de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, fiind aplicabile în mod corespunzător prevederile alin. (2).

(4) Ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale, precum și actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând.

(5) Termenul prevăzut la alin. (1) este termen de prescripție, iar termenul prevăzut la alin. (2) este termen de decădere.

---

! Alineatele (1) și (2) au fost modificate prin art. I pct. 16 din Legea nr. 262/2007.

- Alineatul (2<sup>1</sup>) a fost introdus prin art. I pct. 17 din Legea nr. 262/2007.

#### Documentele necesare

**Art. 12.** - Reclamantul anexează la acțiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situația în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică, precum și orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile, dacă acest demers era obligatoriu. În situația în care reclamantul introduce acțiune împotriva autorității care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluționării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile, va depune la dosar și copia certificată după acest act. !

---

! Articolul a fost modificat prin art. I pct. 18 din Legea nr. 262/2007.

#### Citarea părților, relații

**Art. 13.** - (1) La primirea cererii, instanța dispune citarea părților și poate cere autorității al cărei act este atacat să îi comunice de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei. !

(2) În situația în care reclamant este un terț în sensul art. 1 alin. (2) sau când acțiunea este introdusă de Avocatul Poporului ori de Ministerul Public, instanța va cere autorității publice emitente să îi comunice de urgență actul atacat împreună cu documentația care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

(3) În mod corespunzător situațiilor prevăzute la alin. (1) și (2), după caz, se procedează și în cazul acțiunilor care au ca obiect refuzul de rezolvare a cererii privind un drept recunoscut de lege sau un interes legitim. !

(4) Dacă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanță lucrările cerute, conducătorul acesteia va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.

---

!Alineatele (1) și (3) au fost modificate prin art. I pct. 19 din Legea nr. 262/2007.

### Suspendarea executării actului

**Art. 14. - (1)** În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate.

(2) Instanța soluționează cererea de suspendare, de urgență și cu precădere, cu citarea părților.

(3) Când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare, prevederile alin. (2) aplicându-se în mod corespunzător.

(4) Hotărârea prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.

(5) În ipoteza în care se emite un nou act administrativ cu același conținut ca și cel suspendat de către instanță, acesta este suspendat de drept. În acest caz nu este obligatorie plângerea prealabilă.

(6) Nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive.

(7) Suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.!

---

!Articolul a fost modificat prin art. I pct. 20 din Legea nr. 262/2007.

### Solicitarea suspendării prin acțiunea principală

**Art. 15. - (1)** Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, și prin cererea adresată instanței competente pentru



anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond. ¶

(2) Dispozițiile art. 14 alin. (2)-(7) se aplică în mod corespunzător. ¶

(3) Hotărârea dată cererii de suspendare este executorie de drept, iar introducerea recursului, potrivit art. 14 alin. (4), nu suspendă executarea.

(4) În ipoteza admiterii acțiunii de fond, măsura suspendării, dispusă în condițiile art. 14, se prelungește de drept până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei, chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ în temeiul alin. (1). ¶

---

¶ Alineatele (1) și (2) au fost modificate prin art. I pct. 21 din Legea nr. 262/2007.

- Alineatul (4) a fost introdus prin art. I pct. 22 din Legea nr. 262/2007.

#### Introducerea în cauză a funcționarului

**Art. 16.** - (1) Cererile în justiție prevăzute de prezenta lege pot fi formulate și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică pârâtă. ¶

(2) Persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

---

¶ Alineatul (1) a fost modificat prin art. I pct. 23 din Legea nr. 262/2007.

#### Introducerea în cauză a altor subiecte de drept

**Art. 16<sup>1</sup>.** - Instanța de contencios administrativ poate introduce în cauză, la cerere, organismele sociale interesate sau poate pune în discuție, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum și a altor subiecte de drept. ¶

! Articolul a fost introdus prin art. I pct. 24 din Legea nr. 262/2007.

### Judecarea cererilor

**Art. 17. - (1)** Cererile adresate instanței se judecă de urgență și cu precădere în ședință publică, în completul stabilit de lege.

**(2)** Pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor taxa la valoare.

**(3)** Hotărârile se redactează și se motivează în cel mult 30 de zile de la pronunțare. !

---

! Alineatul (3) a fost modificat prin art. I pct. 25 din Legea nr. 262/2007.

### Soluțiile pe care le poate da instanța

**Art. 18. - (1)** Instanța, soluționând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă. !

**(2)** Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății. !

**(3)** În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.

**(4)** Atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate:

- a)** dispune anularea acestuia, în tot sau în parte;
- b)** obligă autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;
- c)** impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații;
- d)** suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere;
- e)** obligă la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale.

**(5)** Soluțiile prevăzute la alin. (1) și alin. (4) lit. b) și c) pot fi stabilite sub sancțiunea unei penalități aplicabile părții obligate, pentru fiecare zi de întârziere. !

(6) În toate situațiile, instanța poate stabili, prin dispozitiv, la cererea părții interesate, un termen de executare, precum și amenda prevăzută la art. 24 alin. (2).<sup>!</sup>

---

<sup>!</sup>Alineatele (1), (2) și (5) au fost modificate prin art. I pct. 26 din Legea nr. 262/2007.

– Alineatul (6) a fost introdus prin art. I pct. 27 din Legea nr. 262/2007.

#### Termenul de prescripție pentru despăgubiri

**Art. 19.** - (1) Când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

(2) Cererile se adresează instanțelor de contencios administrativ competente, în termenul de un an prevăzut la art. 11 alin. (2).

(2<sup>1</sup>) Dispozițiile alin. (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și contractelor administrative.<sup>!</sup>

(3) Cererile prevăzute la alin. (2) se supun normelor prezentei legi în ceea ce privește procedura de judecată și taxele de timbru.

---

<sup>!</sup>Alineatul (2<sup>1</sup>) a fost introdus prin art. I pct. 28 din Legea nr. 262/2007.

#### Recursul

**Art. 20.** - (1) Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare.<sup>!</sup>

(2) Recursul suspendă executarea și se judecă de urgență.

(3) În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, modificând sau casând sentința, va rejudeca litigiul în fond, dacă nu sunt motive de casare cu trimitere. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță.<sup>!</sup>

---

<sup>!</sup>Alineatele (1) și (3) au fost modificate prin art. I pct. 29 din Legea nr. 262/2007.

#### Căile extraordinare de atac

**Art. 21. - (1)** Împotriva soluțiilor definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de contencios administrativ se pot exercita căile de atac prevăzute de Codul de procedură civilă.

**(2)** Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), la cererea temeinic motivată a părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare. †

---

†Articolul a fost modificat prin art. I pct. 30 din Legea nr. 262/2007.

### **CAPITOLUL III**

#### **Procedura de executare**

#### **Titlul executoriu**

**Art. 22. -** Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au respins acțiunile formulate potrivit dispozițiilor prezentei legi și s-au acordat cheltuieli de judecată se investesc cu formulă executorie și se execută silit, potrivit dreptului comun. †

---

†Articolul a fost modificat prin art. I pct. 31 din Legea nr. 262/2007.

#### **Obligația publicării**

**Art. 23. -** Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare. †

---

†Articolul a fost modificat prin art. I pct. 32 din Legea nr. 262/2007.

## Obligația executării

**Art. 24. - (1)** Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive și irevocabile se face în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii.

**(2)** În cazul în care termenul nu este respectat, se aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la despăgubiri pentru întârziere.

**(3)** Neexecutarea din motive imputabile sau nerespectarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile pronunțate de instanța de contencios administrativ, în termen de 30 de zile de la data aplicării amenzii prevăzute la alin. (2), constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă de la 2.500 lei la 10.000 lei. ¶

---

¶Articolul a fost modificat prin art. I pct. 33 din Legea nr. 262/2007.

## Instanța de executare

**Art. 25. - (1)** Sancțiunea și despăgubirile prevăzute la art. 24 alin. (2) se aplică, respectiv se acordă, de instanța de executare, la cererea reclamantului. Hotărârea se ia în camera de consiliu, de urgență, cu citarea părților.

**(2)** Cererea prevăzută la alin. (1) este scutită de taxa de timbru.

**(3)** Hotărârea pronunțată de instanța de executare poate fi atacată cu recurs, în termen de 5 zile de la comunicare. ¶

**(4)** Prevederile alin. (1)-(3) se aplică, în mod corespunzător, și pentru punerea în executare a hotărârilor instanțelor de contencios administrativ date pentru soluționarea litigiilor ce au avut ca obiect contracte administrative.

---

¶Alineatul (3) a fost modificat prin art. I pct. 34 din Legea nr. 262/2007.

## Acțiunea în regres

**Art. 26.** - Conducătorul autorității publice se poate îndrepta cu acțiune împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii, potrivit dreptului comun. În cazul în care cei vinovați sunt demnitari sau funcționari publici, se aplică reglementările speciale. †

---

†Articolul a fost modificat prin art. I pct. 35 din Legea nr. 262/2007.

## CAPITOLUL IV

### Dispoziții tranzitorii și finale

#### Judecarea cauzelor aflate pe rol

**Art. 27.** - Cauzele aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a prezentei legi vor continua să se judece potrivit legii aplicabile în momentul sesizării instanței.

#### Completarea cu dreptul comun

**Art. 28.** - (1) Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte. Compatibilitatea aplicării normelor de procedură civilă se stabilește de instanță, cu prilejul soluționării cauzei.

(2) Instanța de contencios administrativ nu poate suspenda judecarea pricinii când s-a început urmărirea penală pentru o infracțiune săvârșită în legătură cu actul administrativ atacat, dacă reclamantul - persoană vătămată - stăruie în continuarea judecării pricinii.

(3) Acțiunile introduse de persoanele de drept public și de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public, precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepția situației în care sunt formulate și pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat. †

---

†Articolul a fost modificat prin art. I pct. 36 din Legea nr. 262/2007.

## Corelarea terminologică

**Art. 29.** - Ori de câte ori într-o lege specială anterioară prezentei legi se face trimitere la Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 sau generic la instanța de contencios administrativ, trimiterea se va socoti făcută la dispozițiile corespunzătoare din prezenta lege.

## Dispoziții tranzitorii

**Art. 30.** - Până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, litigiile se soluționează de secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor.

## Intrarea în vigoare

**Art. 31.** - (1) Prezenta lege intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(2) Pe aceeași dată se abrogă Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 8 noiembrie 1990, cu modificările ulterioare, precum și orice alte dispoziții contrare.

Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (1) din Constituția României, republicată.

București, 2 decembrie 2004.

Nr. 554.