

**CONTROLUL JURISDICTIONAL
ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ROMÂNESCII.
ANALIZĂ COMPARATIVĂ CU ALTE STATE EUROPENE (II)**

DANA APOSTOL TOFAN*

Résumé

L'étude présente quelques aspects concernant la procédure dans le domaine du contentieux administratif dans certains pays de l'Union Européenne.

Dans le même temps, sont mises en discussion les éléments essentiels de la procédure du contentieux administratif roumain consacrée par la Loi no.554/2004 améliorée par la Loi no. 262/2007. Un intérêt particulier présente les modifications de l'institution du contentieux administratif concernant les sujets de saisir l'instance – il s'agit de sections spécialisées dans les instances ordinaires: tribunaux, cours d'appel et la Haute Courte de Cassation et de Justice – ainsi que la possibilité d'agir d'une personne lésée dans un de ses droits ou dans un intérêt légitime par un acte administratif d'un tiers, la possibilité d'agir – dans certaines conditions – de l'Avocat du peuple, du Ministère public, de l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics, l'exception d'illégalité, la publication au Moniteur Officiel des arrêtés définitifs et irrévocables par lesquels ont été annulés des actes administratifs normatifs etc.

Mots-clés: droit, contentieux administratif, excès du pouvoir, l'Avocat du peuple, Ministère public

**I. PROCEDURA ÎN MATERIE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV
ÎN UNELE STATE ALE UNIUNII EUROPENE**

Nu este o întîmplare faptul că accesul la justiție a devenit una din temele dominante ale doctrinei juridice din a doua jumătate a secolului XX. Această preocupare ne apare cu atât mai legitimă cu cât recurgerea la drept și la proces – „juridicizarea” raporturilor sociale – au tendința de a se dezvolta într-un mod spectaculos în societățile postindustriale¹.

Accesul la contenciosul administrativ a cunoscut o evoluție notabilă din secolul al XIX-lea în sensul unei extinderi, dar el rămâne încă dominat de o dificultate majoră și prealabilă angajării contenciosului, cea a regulilor după care se

* Prof. univ. dr. Apostol Dana Tofan, cercetător științific gr I la Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române, e-mail icj_juridic@yahoo.com.

¹ V. Constantinesco, *Contenciosul administrativ ca instrument de protecție juridică a cetățeanului*, „Studii de drept românesc”, nr. 4, 1993, p. 361.

repartizează litigiile între cele două categorii de jurisdicție. Dacă dualismul jurisdicțional a fost cauza apariției contenciosului administrativ, costul dualismului a fost indiscutabil marcat de complexitatea regulilor de repartizare a competențelor între cele două categorii de jurisdicție. Înainte chiar de a angaja un contencios contra administrației, justițiabilul trebuie să decidă că structura administrativă este cea competentă.

La rândul lor, în toate țările Europei, tribunalele ordinare dispun și ele de competențe mai extinse sau mai puțin extinse în materie de contencios al relațiilor cu administrația. Chiar și în **Franța**, unde competența instanțelor de contencios administrativ este cea mai largă, *tribunalele judiciare* sunt competente în cel puțin trei situații, și anume: atunci când administrația utilizează mijloace ale dreptului privat (gestiunea domeniului privat, contracte de muncă); în cazul funcționarilor care au comis infracțiuni și atunci când administrația aduce atingere libertăților individuale depășindu-și competențele.

În practică, tribunalele judiciare se pot pronunța cu privire la interpretarea și legalitatea actelor reglementare.

Presupunând acest prim obstacol depășit, trebuie apoi, ca cererea să fie declarată acceptabilă; se poate spune astăzi că multiplele condiții de admisibilitate, care există în diversele sisteme de contencios administrativ europene, sunt interpretate mai degrabă într-un sens larg de către jurisprudență².

Contrastul între procedura în fața jurisdicției judiciare și, respectiv, în fața jurisdicției administrative, specifice sistemului francez a fost adeseori descris într-o manieră schematizată; prima este prezentată adesea ca *acuzatorie, publică și orală*, în timp ce cea de-a doua, s-ar caracteriza ca fiind *inchizitorială, secretă și scrisă*.

În ce privește instanța competentă în **Franța** vom reține că, în prezent, *Consiliul de Stat* este format din circa 300 de membri, majoritatea recrutați dintre absolvenții Școlii Naționale de Administrație („*Ecole Nationale de l'Administration*”). Ei se împart în patru categorii: *auditori, maître de requêtes, consilieri de stat și consilieri de stat în serviciu extraordinar*. Sub aspect administrativ, Consiliul de Stat are 5 secții administrative și o secție de contencios administrativ, împărțită în 10 subsecții³.

În urma reformei din anul 1953, Consiliul de Stat judecă în primă instanță doar în mod excepțional, în special, în materia recursurilor pentru exces de putere împotriva decretelor și ordonanțelor, precum și împotriva regulamentelor miniștrilor și a actelor administrative ale acestora. Consiliul de Stat judecă prin urmare în apel, dar și în casație, de unde o anume apropiere a jurisdicției realizate de Curtea de Casație de cea realizată de Consiliul de Stat.

Consiliul de Stat păstrează și o competență de fond, determinată de lege, în considerarea necesității de a asigura un judecător unic pentru recursurile îndreptate împotriva actelor administrative al căror câmp de acțiune depășește circumscripția

² *Ibidem*.

³ I. Leș, *Studiu comparativ asupra jurisdicțiilor administrative*, „Juridica”, 2001, nr. 9–10, p. 379.

unui tribunal, sau a căror judecată de către Consiliul de Stat se impune datorită importanței afacerilor respective⁴.

Curțile administrative de apel, înființate în baza Legii din 1987, începând cu anul 1989, în număr de 8 la ora actuală, acoperă, sub aspectul competenței, circumscripția teritorială a două până la cinci departamente. Ele sunt considerate astfel ca instanțe interregionale, dispunând de competență în materie de apel. Împotriva deciziilor pronunțate de secțiile Curții sau chiar de plenul Curții de apel se poate exercita doar calea recursului în casație în fața Consiliului de Stat⁵.

La baza jurisdicției administrative se află *tribunalele administrative*, în număr de 35 din care 27 situate în **Franța** metropolitană. Tribunalele administrative sunt instanțe de drept comun în materia contenciosului administrativ și judecă toate litigiile, cu excepția celor date în competența altei jurisdicții.

Germania posedă o reglementare modernă și detaliată privitoare la organizarea jurisdicției administrative. Este vorba despre *Codul jurisdicției administrative* adoptat în anul 1991, care statuează chiar din primul său articol, independența tribunalelor administrative ce exercită jurisdicția administrativă, distinct de autoritatea administrativă.

Tribunalele administrative, în prezent în număr de 52, au în componența lor mai multe camere, ce judecă în primă instanță, în complet format din 3 judecători și 2 consilieri, și doar, cu un judecător, în cazurile care nu ridică probleme de principiu sau dificultăți speciale. Eșalonul doi este format din *Tribunalele administrative superioare*, în număr de 16, denumite în unele landuri, *Curți administrative*, compuse din mai multe secții, ce judecă în apel. Calea ordinară a apelului poate fi exercitată în baza unei legi din anul 1996, numai dacă aceasta este autorizată de tribunalul superior. Curtea Administrativă Federală, aflată în vârful piramidei, dispune de mai multe secții și hotărăște, în principiu, în complet format din 5 judecători. Principala competență este aceea de a judeca cererile în revizuire îndreptate împotriva hotărârilor pronunțate de tribunalele administrative superioare⁶.

În ce privește competența *tribunalelor administrative* din **Germania**, aceasta este mai puțin întinsă decât cea a tribunalelor administrative franceze, sistemul de jurisdicție fiind în linii mari asemănător, existând și deosebiri, în special în privința *procedurii de judecată și a modului de organizare a instanței supreme*.

În principiu, competența tribunalelor administrative se răsfrânge asupra tuturor litigiilor de drept public, care nu au o natură constituțională sau care nu au fost atribuite printr-o lege federală altei jurisdicții⁷.

Contenciosul funcției publice este atribuit în totalitate, instanțelor de contencios administrativ.

⁴ I. Leș, *Organizarea sistemului judiciar în dreptul comparat*, Editura ALL Beck, București, 2005, p. 60.

⁵ I. Leș, *loc. cit.*, „Juridica”, 2001, nr. 9-10, p. 379.

⁶ *Ibidem*.

⁷ I. Leș, *op. cit.*, 2005, p. 93.

În **Austria**, stat federal, se distinge între *actele de autoritate ale administrației*, emise în baza clasicelor drepturi regaliene, supuse controlului Camerelor administrative independente, Curții Administrative federale și respectiv, celei Constituționale, pe de-o parte și *actele de gestiune*, emise cu aplicarea regulilor dreptului civil, supuse controlului instanțelor ordinare⁸.

Create la 1 ianuarie 1991, cu scopul de a descongiona Curtea Administrativă, jurisdicție administrativă de casare, unică până în acel moment, *Camerele administrative independente* soluționează plângerile împotriva contravențiilor („*infrațiuni de natură administrativă*”), recursurile persoanelor ale căror drepturi au fost încălcate prin exercitarea unei puteri de constrângere sau injoncțiune, materiile care le sunt atribuite prin legislația statului federal sau cea a Landurilor precum și recursurile vizând încălcarea obligației de a decide în primul și în cel de-al doilea caz citate⁹. Cu toate acestea, doctrina și jurisprudența au subliniat în repetate rânduri obligația Statului de a respecta drepturile fundamentale și în ceea ce privește gestiunea civilă a administrației.

Camerele administrative independente austriece dispun de competența de a emite decizii executorii, supuse controlului de legalitate al *Curții Administrative* și, respectiv, controlului *Curții Constituționale*. Ele se bucură, în plus, de o independență funcțională (în sensul că, membrii săi nu se supun nici unui control) dar și organică (în sensul existenței unor garanții statutare, cum ar fi caracterul nerevocabil al mandatului). Această independență este întărită printr-o organizare colegială: deciziile sunt luate de regulă în complet format din trei membri, cu unele excepții, cum ar fi *recursul pentru exces de putere*. Cu toate acestea, independența nu este totală, deoarece, pe de-o parte, membrii săi sunt numiți de Guvernul de Land, iar pe de altă parte, principiile procedurale reprezintă regulile opozabile autorităților administrative.

Potrivit art.103 din Constituția **Italiei**, „Consiliul de Stat și celelalte jurisdicții administrative judecă litigiile care implică administrația publică și care au ca obiect drepturile guvernanților, precum și libertățile fundamentale în domeniile stabilite de lege”¹⁰.

Consiliul de Stat este instanță de apel, competența în fond revenind *tribunalelor regionale administrative*, instituite printr-o lege adoptată în anul 1971. Apelul nu constituie singura cale de atac îndreptată împotriva hotărârilor pronunțate de tribunalele regionale dar constituie principalul mijloc procedural ce poate conduce la desființarea unei sentințe date de prima instanță. Sentințele date de tribunalele regionale administrative pot fi cenzurate și pe calea revizuirii și a terței opoziții¹¹.

⁸ K. Stöger, *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie* (coordonator G. Vrabie), Editura Regia autonomă „Monitorul oficial”, București, 2002, p. 46.

⁹ B. Chaloyard, *Les chambres administratives indépendantes autrichiennes: une institution controversée*, „Revue internationale de droit comparé”, 2001, nr. 2, p. 429.

¹⁰ *Constituția Republicii Italiene*, traducere A. Popescu, Editura All Educational, Colecția Constituțiile statelor lumii, București, 1998, p. 47.

¹¹ I. Leș, *loc. cit.*, „Juridica”, 2001, nr. 9–10, p. 380.

Consiliul de Stat italian își realizează funcția de judecată în cadrul secțiilor jurisdicționale. Acestea, în număr de trei, judecă litigiile ce sunt date în competența lor în complet format din 5 membri cu vot deliberativ. În prezent, el este o instanță de apel, competența în primă instanță revenind *tribunalelor regionale administrative*. Deciziile Consiliului de Stat pot fi atacate totuși și cu recurs în fața Curții de Casație, dar numai pentru probleme de competență. Asemenea Consiliului de Stat francez, Consiliul de Stat italian are și funcții consultative, realizate în cadrul a trei secții distincte de cele ce exercită atribuții jurisdicționale¹².

Pentru Sicilia, funcțiile Consiliului de Stat se realizează de un Consiliu de Justiție Administrativă, cu competențe în această regiune administrativă.

Tribunalele administrative regionale sunt structuri locale ale justiției administrative. În capitala fiecărei regiuni își are sediul un astfel de tribunal, în total fiind 20 de asemenea tribunale. Fiecare tribunal administrativ este compus dintr-un președinte și alți 5 judecători administrativi.

Nici în **Belgia**, Consiliul de Stat și celelalte jurisdicții administrative nu dețin monopolul contenciosului actelor administrației. Într-un sistem monist, puterea judiciară este în principiu, competentă pentru a rezolva conflictele care apar la nivelul administrației. Astfel, responsabilitatea exercitării puterii publice și a agenților săi sau valabilitatea contractelor administrative îi revin de plin drept. Contenciosul funcției publice, învățământului, amenajării teritoriului și urbanismului revin secțiunii administrative a Consiliului de Stat¹³.

Tot în **Belgia**, *contenciosul pentru exces de putere*, vizând recursurile în anulare pentru încălcarea formelor, fie ele substanțiale, fie emise sub sancțiunea nulității, exces sau deturnare de putere, este de competența Consiliului de Stat, mai exact a secției sale administrative, în timp ce *contenciosul de plină jurisdicție* al actelor sau faptelor administrației este de competența tribunalelor ordinare, existând însă și situații în care, unele litigii ce țin de contenciosul de plină jurisdicție sunt atribuite instanțelor administrative¹⁴.

În **Olanda**, există un sistem de control al actelor administrative, ce prezintă trei caracteristici și anume: rolul important al recursurilor administrative; multitudinea jurisdicțiilor administrative și rolul deosebit al judecătorului judiciar¹⁵.

Potrivit doctrinei olandeze, sub aspectul independenței ca și al procedurii, situația jurisdicțiilor administrative (care examinează deciziile organismelor publice) prezintă unele particularități. Cetățeanul nemulțumit de o astfel de decizie trebuie mai întâi să adreseze un recurs administrativ la autoritatea emitentă sau la autoritatea ierarhic superioară, fiind apoi posibil să introducă un recurs jurisdicțional la *Camera administrativă a Tribunalului de mare instanță*. Pentru cauzele vizând dreptul securității sociale se poate apoi adresa unui tribunal

¹² I. Leș, *op. cit.*, 2005, p. 113.

¹³ F. Delpéréé, în *op. cit.*, coordonator G. Vrabie, p. 90.

¹⁴ V. Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român*, ediția a II-a, revăzută și adăugită de autor, Editura All Beck, colecția Juridica, București, 1998, p. 10 și urm.

¹⁵ *Idem*, p. 18.

specializat în această materie, iar pentru celelalte cauze de natură administrativă, apelul va fi introdus la *secția de procedură administrativă a Consiliului de Stat*. În ce privește acest din urmă organism, independența sa a fost în repetate rânduri pusă în discuție, membrii Consiliului de Stat făcând parte și din secțiunea legislativă, care formulează avize asupra proiectelor de lege¹⁶.

În **Spania**, instituția contenciosului administrativ apare ca o necesitate obiectivă pentru legiuitorul spaniol cu scopul de a se pune sub control juridic activitățile materiale și inactivitatea administrației, pentru a se putea executa cu promptitudine propriile decizii judiciare și pentru a se adopta măsuri preventive care să asigure eficacitatea procesului¹⁷.

Tribunalul Suprem din **Spania**, prin secția de contencios administrativ este unica instanță în materia recursurilor contencioase împotriva actelor și dispozițiilor Consiliului de Miniștri, Comisiilor delegate ale Guvernului și Consiliului General al Puterii Judiciare, precum și a actelor și dispozițiilor Parlamentului, Curții Constituționale și Tribunalului de Conturi. Este vorba doar de actele cu caracter administrativ ale autorităților enumerate și nu de actele cu caracter jurisdicțional. *Audiencia Nacional* are o competență limitată la actele miniștrilor, secretarilor de stat și la unele recursuri cu caracter devolutiv. Competența secției de contencios administrativ a tribunalelor superioare este circumstanțiată la controlul actelor ce emană de la autoritățile autonome și ale altor entități locale. Tribunalele municipale de contencios administrativ au o competență determinată de lege ce vizează recursurile îndreptate împotriva actelor administrative emise de autoritățile publice locale, fiind instanțe de fond în materie¹⁸.

Există aspecte comune ce caracterizează procedura în fața jurisdicțiilor administrative, care se regăsesc în majoritatea statelor Uniunii Europene.

Majoritatea legislațiilor procesuale prevăd necesitatea unei proceduri prealabile sesizării instanței administrative.

În general, sesizarea instanței administrative este limitată în timp printr-un termen scurt, considerat ca fiind un termen strict procedural.

Deși, în majoritatea procedurilor administrative, dezbaterile sunt publice, câmpul de aplicare a principiului publicității în cadrul jurisdicțiilor administrative nu are caracterul și întinderea publicității din procedura civilă, *procedura administrativă* având totuși un caracter preponderent scris¹⁹.

În **Grecia**, *Consiliul de Stat* este competent nu doar în materia recursurilor împotriva deciziilor Curților Administrative ci și în materia unor acțiuni directe ce vizează anularea unor acte administrative ca primă și ultimă instanță²⁰.

¹⁶ P. Akkermans, F. Goudappel, în *op. cit.*, coordonator G. Vrabie, p. 300 și urm.

¹⁷ L. Vișan, *Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă*, „Revista de drept public”, 2005, nr. 2, p. 65.

¹⁸ I. Leș, *loc. cit.*, „Juridica”, 2001, nr. 9–10, p. 380.

¹⁹ *Idem*, p. 382.

²⁰ Ph. Spyropoulos, *Institutions of Public Law*, „Revue européenne de droit public”, Esperia Publications Ltd., vol. 9, no. 4, 1997, p. 1147.

Curțile administrative de apel sunt competente să judece în primă și ultimă instanță, cauzele determinate de contractele administrative, apelurile împotriva deciziilor pronunțate de tribunalele administrative de primă instanță, recursurile pentru exces de putere, introduse de unii funcționari administrativi și alte persoane împotriva actelor administrative individuale privind situația lor²¹.

În **Finlanda**, partea cea mai importantă a recursurilor soluționate de *Curtea Administrativă Supremă* privește deciziile pronunțate de *tribunalele administrative* și de *consiliile prefecturilor*. Curtea judecă, de asemenea, recursurile împotriva deciziilor Consiliului de Miniștri, ale ministerelor, ale direcțiilor centrale ca și recursurile împotriva hotărârilor pronunțate de „*tribunalele apelor*” și de tribunalul de impozit pe cifra de afaceri²².

Jurisdicțiile administrative propriu-zise nu au o competență generală în domeniul contenciosului administrativ, deși regula este că ele sunt competente, în lipsa unei dispoziții legale contrare. În acest cadru, litigiile de competența Curții Administrative Supreme privesc, în ordinea importanței, planificarea urbană și construcțiile, pensiile funcționarilor publici, afacerile comunale, cele sociale precum și litigiile privind apele.

Judecătorii din instanțele de contencios administrativ, inclusiv cei ai *Curții Administrative Supreme* nu sunt magistrați propriu-zisi, ci funcționari administrativi cu atribuții jurisdicționale.

II. PROCEDURA ÎN MATERIE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ROMÂNESC

1. Considerații generale

Regimul procedural aplicabil în instanțe de contencios administrativ se regăsește în Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, care potrivit art. 28 din lege „*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 se stabilește de instanță, cu prilejul soluționării cauzei.*”

În considerarea acestei realități, studiul *procedurii contenciosului administrativ* trebuie să țină seama, atunci când instituțiile specifice contenciosului administrativ nu sunt suficiente și de principiile și instituțiile procedurii civile, care de cele mai multe ori, completează în mod firesc *procedura contenciosului administrativ*.

Există totodată, și se impune să precizăm în acest context, numeroase acte normative – legi, ordonanțe de urgență și ordonanțe, care fie prevăd expres,

²¹ V. Prisăcaru, *op. cit.*, p. 15.

²² *Idem*, p.11.

competența instanțelor de contencios administrativ, fie fac trimitere la prevederile legii contenciosului administrativ ca reglementare cadru, în privința soluționării litigiilor născute în aplicarea dispozițiilor lor²³.

În plus, există o serie de alte acte normative care nu prevăd expres competența instanțelor de contencios administrativ, dar litigiile născute în legătură cu emiterea sau refuzul de a emite acte în aplicarea dispozițiilor lor sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, având în vedere natura juridică a acestor acte care se circumscrie definiției de la art.2 alin.(1) litera c) din Legea nr. 554/2004²⁴.

Procedura în materia contenciosului administrativ se delimitează de regulă, în doctrină după cum este vorba despre dispoziții care privesc: *sesizarea instanței de contencios administrativ; judecata în fond și soluțiile ce pot fi date; judecata în recurs și executarea hotărârii.*

2. Sesizarea instanței de contencios administrativ

În ce privește sesizarea instanței de contencios administrativ, tradițional, în doctrina administrativă au fost avute în vedere patru mari situații, primele trei fiind delimitate în funcție de subiectul de sesizare a instanței și anume:²⁵

1. *sesizarea instanței de fond de către persoana fizică sau juridică care se consideră vătămată, după exercitarea procedurii prealabile și în termenele prevăzute de lege* (situația tipică);

2. *sesizarea instanței de fond de către prefect, atunci când consideră actul administrativ ca fiind ilegal, în baza art.123 alin.(5) din Constituția republicată (control de tutelă administrativă);*

3. *sesizarea instanței de fond de cel care se consideră vătămat sau, după caz, de orice persoană interesată, în condițiile prevăzute de legi speciale* (spre exemplu, în cazurile prevăzute în Legea nr.67/2004 privind alegerea autorităților administrației publice locale);

4. *sesizarea instanței de contencios administrativ împotriva unui act administrativ-jurisdicțional*, potrivit art.4 din vechea lege a contenciosului administrativ, Legea nr.29/1990, fără îndeplinirea procedurii prealabile.

Aceste situații sunt puse în continuare în discuție, în raport cu dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 cu modificările și completările ulterioare. Astfel, în prima ipoteză, cea a *sesizării instanței de fond de către persoana vătămată*, în ce privește *subiectul care poate introduce acțiunea*, din dispozițiile art.52 alin.(1) din Constituția republicată reiese că acesta poate fi *orice*

²³ G.-V. Birsan, B. Georgescu, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 adnotată*, ediția a 2-a, Editura Hamangiu, București, 2008, p. 273.

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ A.Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol.II, ediția a III-a restructurată, revăzută și adăugită, colecția Curs universitar, Editura All Beck, București, 2002, p.578 și urm.

persoană fizică sau juridică care se consideră vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime.

Mai mult decât atât, legea definește noțiunea de *persoană vătămată*, într-o manieră foarte extinsă ca reprezentând: „*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, asimilând 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.*”

Noțiunea de *persoană vătămată*, se arată în doctrină, evocă regula în materia subiectelor de sezină a instanțelor de contencios administrativ, sau, altfel spus, subiectele de sezină obișnuite în *contenciosul subiectiv*²⁶.

De la această regulă au fost introduse o serie de excepții prevăzute de art.1 din Legea nr. 554/2004 pentru anumite autorități publice, precum Avocatul Poporului, Ministerul Public și Agenția Națională a Funcționarilor Publici, care pot introduce și acțiuni în *contencios subiectiv* pentru apărarea unor drepturi sau interese legitime ale unor cetățeni sau după caz, ale unei persoane juridice de drept privat vătămate, aspecte la care vom reveni.

În ce privește a doua situație, în care *subiect de sezină* este *prefectul*, după cum am mai precizat, potrivit art.123 alin.(5) din Constituție, *acesta 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 fiind suspendat de drept.*

În practică, trebuie precizat că și *actele președintelui consiliului județean*, ales prin vot direct, universal, secret și liber exprimat, începând cu vara anului 2008, se află sub controlul de legalitate exercitat de prefect.

Dispoziția constituțională mai sus evocată a fost preluată și dezvoltată inițial în Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală, iar apoi, în următoarea reglementare în materie, Legea nr. 215/2001, pentru a se regăsi consacrată ulterior, în Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului²⁷.

Prin Legea nr. 262/2007 care a modificat substanțial Legea nr. 554/2004 au fost abrogate expres, dispozițiile din Legea nr. 340/2004 privitoare la controlul exercitat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale, astfel că, în prezent, controlul de legalitate al prefectului este reglementat exclusiv, în art. 3 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, având ca titlu marginal, *tutela administrativă*, fiind vorba de un *contencios administrativ obiectiv*.

²⁶ A.Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ediția 4, Editura All Beck, București, 2005, p. 638.

²⁷ D. Apostol Tofan, *Unele considerații cu privire la controlul de tutelă exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu*, Analele Universității din București, seria Drept, partea a II-a, 2006, p. 56-73.

Astfel, potrivit art. 3 alin.(1) din Legea nr. 554/2004, „*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 lege. Acțiunea este scutită de taxa de timbru.*”

Legiuitorul organic indică deci, ca *termene de introducere a acțiunii*, termenele generale de 6 luni sau, după caz, de un an, de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, în cazul *actelor administrative individuale*, în timp ce pentru *actele administrative normative*, acțiunea poate fi introdusă oricând.

În ce privește această ultimă precizare, deși reformatoare în esență, se ridică numeroase probleme în practica administrativă. În mod evident, o asemenea dispoziție legală este generatoare de instabilitate în activitatea autorităților administrației publice locale, existând riscul ca actele administrative normative ale acestora să poată fi oricând atacate în instanța de contencios administrativ. Apoi, se va crea posibilitatea atacării unor acte aparținând unor autorități alese într-un mandat anterior, dar procedura prealabilă de reanalizare a acestora să revină altor autorități nou alese, ceea ce este nefiresc²⁸.

O problemă care se poate ridica în raport cu textul actual al legii, privește răspunsul la întrebarea dacă prefectul ar putea să atace în contencios administrativ și *contractele administrative încheiate de autoritățile locale* ? Analiza gramaticală a dispozițiilor legale care pot avea incidență în materia contenciosului administrativ conduce la un răspuns negativ, potrivit doctrinei recente²⁹.

La art. 3 alin.(2) din Legea nr. 554/2004 este introdus un nou *subiect de sezină* și anume ***Agenția Națională a Funcționarilor Publici***, care „*poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în condițiile legii contenciosului administrativ și ale Legii privind Statutul funcționarilor publici, republicată*”.

În ambele cazuri, *Legea contenciosului administrativ* consacră și ea expres *suspendarea de drept* a actului administrativ atacat până la soluționarea cauzei. Suspendarea va dura până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei.

Legat de ***controlul de tutelă***, acesta a fost definit în doctrină ca fiind controlul exercitat de stat asupra unui organ descentralizat în limitele fixate de lege. Spre deosebire de legislația franceză, care a renunțat la această denumire a controlului exercitat de stat asupra activității autorităților administrative descentralizate, legislația românească a reglementat expres controlul de tutelă administrativă³⁰.

²⁸ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, ediția a 2-a, Editura C.H. Beck, colecția *Curs universitar*, București, 2008, p. 313 și urm.

²⁹ A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) cu modificările și completările la zi. Comentariu și jurisprudență*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 116.

³⁰ A. Trăilescu, *Drept administrativ*, Ediția a 3-a, Editura C.H. Beck, colecția *Curs universitar*, București, 2008, p. 299.

Totuși faptul că, art. 3 alin.(2) din Legea nr. 554/2004 limitează controlul exercitat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici la actele autorităților publice centrale și locale emise cu nerespectarea legislației privind funcția publică, au dus la calificarea acestei forme de control, de către același autor, ca fiind mai degrabă un *control specializat* decât un control de tutelă, astfel cum este definit prin lege.

În ce privește existența altor **subiecte de sezină**, în baza Legii nr. 29/1990 au existat discuții dacă pot fi avute în vedere și alte persoane în considerarea calității lor profesionale, o veche propunere de doctrină, formulată chiar în perioada de aplicare a Legii nr. 1/1967 vizând posibilitatea *introducerii acțiunii de către procuror*³¹.

Mai mult decât atât, față de spiritul Constituției, același autor a propus recunoașterea unui asemenea drept și *Avocatului Poporului*.

Pe aceeași linie de idei, în doctrină s-a mai apreciat, e drept tot în spiritul Legii nr.1/1967, că, fără a fi parte în proces, procurorul poate intenta acțiune împotriva unui act administrativ, în calitatea sa de organ al statului cu misiunea de a veghea la respectarea legii, atunci când este în joc un interes al statului, când s-a produs încălcarea unei norme juridice imperative sau a interesului altor părți în proces, în afara titularului dreptului încălcat, în cazul în care acesta nu a atacat în justiție actul administrativ în cauză³².

Aceste propuneri *de lege ferenda* s-au concretizat în Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 cu formularea următoare:

„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.”

Soluția de a implica instituția Avocatului Poporului în introducerea de acțiuni în instanța de contencios administrativ reprezintă o soluție care nu s-a impus fără rezerve, acestea fiind exprimate chiar de către această instituție în punctul de vedere oficial, trimis inițiatorului, aspect ce a condus chiar și la sesizarea Curții Constituționale în această chestiune³³.

Precum se poate constata textul din Legea contenciosului administrativ face trimitere la legea organică a Avocatului Poporului, fiind vorba de sesizarea instanțelor de contencios administrativ numai după ce, la rândul său, Avocatul Poporului a fost sesizat de o persoană fizică.

De aici rezultă că Avocatul Poporului poate sesiza instanța de contencios administrativ numai pentru apărarea unei persoane fizice și numai dacă acea persoană fizică a sesizat în prealabil Avocatul Poporului³⁴.

³¹ A. Iorgovan, *op. cit.*, 2002, p. 583.

³² D.Brezoianu, *Drept administrativ român*, Editura All Beck, colecția Curs universitar, București, 2004, p. 516.

³³ A.Iorgovan, *op. cit.*, 2005, p. 645.

³⁴ A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *op. cit.*, p. 30.

În plus, trebuie făcută distincție între *acțiunile în contencios subiectiv*, prin care Avocatul Poporului sprijină cetățeanul, acțiuni guvernate de principiul disponibilității și *acțiunile în contencios obiectiv*, prin care Avocatul Poporului apără ordinea de drept ce protejează drepturile cetățeanului.

Este util de amintit, în acest context, distincția ce trebuie făcută între *contenciosul administrativ obiectiv* și *contenciosul administrativ subiectiv*, primul fiind un proces „contra actului administrativ” raportat la textele legale ce-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 administrativ³⁵.

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.

Mai mult decât atât, atunci 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.*

Un element de noutate tot în ce privește *subiectele de sezină* îl reprezintă consacrarea expresă a posibilității ca *acțiunea să fie introdusă chiar de autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal, care 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.*

În cazul acestui subiect de sezină, introdus prin Legea nr. 554/2004, în doctrină s-a pus problema aplicării acestui text legal în practică, în special pentru actul administrativ individual. Astfel, în contextul sublinierii necesității stabilirii sferei de aplicare a Legii nr. 554/2004, intrată în vigoare la 6 ianuarie 2005 s-a formulat întrebarea dacă această reglementare poate fi aplicată și actelor administrative individuale, emise anterior datei de intrare în vigoare.

Soluția corectă a fost apreciată ca fiind aceea potrivit căreia reglementarea „este aplicabilă actelor administrative individuale comunicate/publicate începând cu data de 6 ianuarie 2005, după cum și excepția de nelegalitate poate fi invocată numai pentru actele administrative emise după intrarea în vigoare a acestei legi.” Astfel, dacă instanța este sesizată cu o acțiune a autorității emitente a actului

³⁵ D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, Editura All Beck, colecția Legi comentate, București, 2005, p. 228.

administrativ pentru a se constata nulitatea acestui act, urmează să respingă ca inadmisibilă acțiunea, dacă actul a fost emis anterior datei de 6 ianuarie 2005³⁶.

Problema nu mai prezintă interes, în ce privește această dispoziție a legii, ca urmare a completării textului inițial al art.1 alin.(6) cu următoarea prevedere: „Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.”

Sintetizând vom reține ca subiecte de sezină în contencios administrativ: *persoana vătămată*, în condițiile prevăzute de lege, *prefectul*, *Agenția Națională a Funcționarilor Publici*, *Avocatul Poporului*, *Ministerul Public* precum și *autoritatea publică emitentă*, în condițiile speciale stabilite de legiuitor.

Aspect deosebit de important, prin art. 28 alin.(3) din lege, se precizează că: „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.”

În ce privește *sesizarea instanței de fond de cel care se consideră vătămat sau, după caz, de orice persoană interesată*, în condițiile prevăzute de *legi speciale*, cea de-a treia ipoteză pusă în discuție anterior adoptării actualei legi, vom preciza că, în unele cazuri poate fi vorba despre introducerea unei acțiuni de către orice persoană care are un interes, sintagma „*cei interesați*” fiind des utilizată în legi speciale, care fac trimitere expresă la instanța de contencios administrativ³⁷.

Totodată, în acest caz, sunt avute în vedere doar actele administrative pentru controlul cărora legea specială face trimitere expresă la instanțele de contencios administrativ, nu și actele administrative pentru controlul cărora legea specială face trimitere expresă la instanța de drept comun, cum ar fi spre exemplu, Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar republicată, sau Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, pentru judecata în fond etc.

A patra situație are în vedere *controlul în instanța de contencios administrativ asupra actelor administrativ-jurisdicționale*, care potrivit art. 4 din vechea lege a contenciosului administrativ nr. 29/1990, puteau fi atacate cu recurs, la Curtea Supremă de Justiție, după epuizarea căilor administrativ-jurisdicționale de atac, în termen de 15 zile de la comunicare.

Completarea art. 21 din Constituție, cu ocazia revizuirii din 2003, cu un nou alineat potrivit căruia, „*Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite*” a impus o regândire a controlului asupra actelor administrativ-jurisdicționale reglementat de Legea contenciosului administrativ.

De remarcat, Legea nr. 554/2004 oferă în premieră, o definiție atât pentru *actul administrativ-jurisdicțional*, ce reprezintă „*actul emis de o autoritate administrativă*

³⁶ C. Furtună, S. Cristea, *Considerații teoretice privind sfera de aplicare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și termenele de introducere a acțiunii în contenciosul administrativ*, „Curierul judiciar”, 2005, nr. 3, p. 66.

³⁷ A. Iorgovan, *op. cit.*, 2002, p. 580.

investită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială”, cât și pentru sintagma *jurisdicție administrativă specială*, consacrată de Constituția revizuită. Astfel, cea din urmă reprezintă „*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*”.

În dezvoltarea dispoziției constituționale mai sus-menționate, într-un articol distinct, având ca titlu marginal, *actele administrativ-jurisdicționale*, Legea nr. 554/2004 prevede: *Actele administrative susceptibile, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicții speciale administrative pot fi atacate la instanța de contencios administrativ, cu respectarea dispozițiilor privitoare la procedura prealabilă, dacă partea înțelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicțională. 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. Dacă partea care a optat pentru jurisdicția administrativă specială sau pentru calea de atac la un alt organ administrativ-jurisdicțional înțelege să renunțe la această 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, situație în care procedura administrativă prealabilă nu se mai efectuează.*

Aceste noi dispoziții marchează o adevărată „*revoluție*” a reglementării, o schimbare de optică, de filosofie în ceea ce privește locul și rolul jurisdicției administrative, implicit a actelor prin care aceasta se realizează, actele administrativ-jurisdicționale³⁸.

Iată cum, legea de revizuire a Constituției a marcat un punct de referință în istoria reglementării contenciosului administrativ reprezentând, practic, despărțirea de jurisdicțiile administrative, adică de concepția tradițională, a administratorului judecător³⁹.

3. Obiectul acțiunii în contencios administrativ

Obiectul acțiunii judiciare îl poate constitui: *un act administrativ unilateral; nesoluționarea în termen a unei cereri sau un răspuns nesatisfăcător.*

În plus, potrivit reglementării în vigoare: „*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*”, ținând cont de

³⁸ A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *op. cit.*, p. 158.

³⁹ *Idem*, p. 159.

regula după care, „*principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public*”.

Desigur, această din urmă prevedere se datorează noului context stabilit prin Legea nr. 554/2004 potrivit căruia, o serie de *contracte administrative* identificate expres și altele stabilite ca având o atare natură juridică, prin legi speciale sunt asimilate actelor administrative. Lărgirea sferei actelor administrative, prin asimilarea unor contracte încheiate de autoritățile publice calificate ca fiind contracte administrative, s-a aflat la baza reorientării jurisprudenței, fiind stabilită fără dubii competența instanței de contencios administrativ, în privința acestora.

În ce privește noul conținut al art.126 alin.(6) teza finală din Constituția republicată, ce consacră expres competența instanțelor de contencios administrativ de a soluționa cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale, legiuitorul organic propune următoarea soluție concretă:

1. *Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță, precizarea finală fiind adăugată prin Legea nr.100/2008, ca urmare a Deciziei nr. 660/2007 a Curții Constituționale.*

2. *Instanța de contencios administrativ, dacă apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art.29 alin.(1) și (3) din Legea 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.*

Totodată, legiuitorul rezolvă și ipoteza în care *excepția de neconstituționalitate a fost ridicată în alte cauze decât cele din fața instanțelor de contencios administrativ.*

Soluția din legea contenciosului administrativ – se apreciază în doctrina recentă – este de natură a concilia regimul contenciosului constituțional cu cel al contenciosului administrativ, oferind un instrument juridic mult mai eficient pentru persoana vătămată de a se apăra împotriva pagubelor create de Guvern prin emiterea de ordonanțe de urgență abuzive⁴⁰.

În privința limitei de timp necesară pentru introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ, legea prevede trei situații: un termen de 6 luni, un termen de un an și o situație de imprescriptibilitate⁴¹.

Astfel, după îndeplinirea procedurii prealabile, se poate formula acțiunea în justiție pentru anularea unui act administrativ individual sau recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate ca *regulă*, în termen de 6 luni. Acest termen

⁴⁰ A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *op. cit.*, p. 198.

⁴¹ I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 686.

este un termen de prescripție susceptibil de suspendare, întrerupere, repunere în termen, însă acțiunea trebuie formulată la instanță în termenul maxim de un an de la emiterea actului.

Termenul de un an (ca excepție) este un termen de decădere, cererea putând fi introdusă și peste termenul de 6 luni, doar pentru motive temeinice. Acordarea acestui termen rămâne la latitudinea instanței, care va aprecia dacă motivele invocate sunt temeinice sau nu.

Cea de-a treia situație se referă la posibilitatea atacării *actelor administrative cu caracter normativ* care se consideră a fi nelegale, fără limitarea în timp a acestei acțiuni. Soluția imprescriptibilității controlului pe calea contenciosului administrativ a actelor administrative normative, se apreciază în doctrina recentă, este o soluție a Legii nr. 554/2004 determinată probabil, de art.146 din Constituție, referitor la excepția de neconstituționalitate care este imprescriptibilă⁴².

În ce privește **documentele necesare** introducerii unei acțiuni în contencios administrativ, *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.*

Potrivit dispozițiilor Codului de procedură civilă, cererea trebuie făcută în scris și trebuie să cuprindă următoarele elemente: prezentarea instanței, numele, domiciliul sau reședința părților, obiectul cererii și semnătura.

În cazul în care reclamantul are dificultăți în obținerea actului contestat de la autoritatea publică, instanța are posibilitatea să ceară ea însăși autorității pârâte comunicarea actului și a documentației care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea pricinii. Identic se procedează în cazul refuzului nejustificat de soluționare a cererii, când interesează rațiunile care au stat la baza acestui refuz⁴³.

Și instrumentele juridice europene – se arată în doctrina recentă – acordă o atenție deosebită comunicării documentației care a stat la baza emiterii actului administrativ, atacat de către autoritatea publică, la solicitarea organului jurisdicțional. Astfel, Recomandarea Rec (2004) 20 a Comitetului de Miniștri, din cadrul Consiliului Europei, cu privire la controlul jurisdicțional asupra actelor administrației statuează că, sub rezerva excepțiilor prevăzute de legea națională în cazuri importante, autoritatea administrativă ar trebui să pună la dispoziția tribunalului documente și informații referitoare la speță⁴⁴.

Asemeni Legii nr. 29/1990, și reglementarea actuală prevede expres posibilitatea *introducerii în cauză a funcționarului, a 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*

⁴² *Idem*, p. 687; A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *op. cit.*, p. 231.

⁴³ I. Alexandru, *op. cit.*, 2008, p. 688.

⁴⁴ A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *op. cit.*, p. 249.

legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică pârâtă.

Potrivit legii, persoana acționată astfel în justiție poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

Din economia *legii contenciosului administrativ*, în trecut ca și în prezent reiese, potrivit doctrinei, că, în cazul unui act administrativ vătămător (tipic), reclamantul are la îndemână trei posibilități de formulare a obiectului acțiunii: a) **de anulare a actului**; b) **de anulare a actului și de obligare la plata unor despăgubiri**; c) **de obligare la plata unor despăgubiri**⁴⁵.

Despăgubirile pot fi cerute atât **pentru daune materiale cât și pentru daunele morale cauzate**.

După cum pe deplin întemeiat s-a apreciat în doctrină, cele trei modalități de formulare a acțiunii reprezintă acțiuni principale ce țin de punerea în aplicare a elementelor de esență ale instituției contenciosului administrativ, în înțeles de instituție de drept administrativ substanțial⁴⁶.

Pe acești piloni principali se poate nuanța însă formularea acțiunii după datele speței și după interesul reclamantului.

Daunele morale constau, potrivit unei poziții din doctrină, în atingerile aduse ființei umane și personalității sale, cum sunt mai ales durerile fizice și psihice încercate de victimele lovirilor, rănilor, mutilărilor sau desfigurărilor, restrângerile posibilităților de viață provenite din asemenea vătămări precum și suferințele personale și neajunsurile sociale încercate de victimele calomniilor și defăimărilor și alte asemenea prejudicii privind viața personală, familială și socială a oamenilor⁴⁷.

Pentru **daunele morale** pe care le constată, instanțele de judecată sunt îndreptățite, conform legii, să acorde, numai la cerere, **despăgubiri bănești**.

Sumele de bani acordate pentru **repararea daunelor morale** nu au o denumire proprie, ci ele sunt numite **despăgubiri**, cu toate că nu sunt despăgubiri propriu-zise, întrucât nu înlocuiesc o valoare economică prin altă valoare economică, așa cum o fac despăgubirile pentru repararea prejudiciilor patrimoniale.

Procedura administrativă contencioasă este de regulă, supusă **dublului grad de jurisdicție, fondul și recursul**, reprezentând astfel o excepție de la regula triplului grad de jurisdicție care caracterizează cea mai mare parte a litigiilor civile.

4. Instanța competentă

În ce privește **instanța competentă**, Legea nr. 29/1990, vechea lege în materie, stabilea expres **competența teritorială** printr-o normă derogatorie de la

⁴⁵ A. Iorgovan, *op. cit.*, 2002, p. 585.

⁴⁶ *Idem*, p. 585 și urm.

⁴⁷ M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ediția a IV-a, Editura Lumina Lex, București, 2006, p. 266 și urm.

dreptul comun, adică de la dispozițiile Codului de procedură civilă, urmărind protejarea particularilor, persoane fizice și persoane juridice, iar în ce privește **competența materială** conținea o normă de trimitere la dispozițiile art. 2 și 3 din Codul de procedură civilă, Cod cu care se completa potrivit unei prevederi exprese.

În plus, reamintim și în acest context, în privința instanței competente, crearea pentru prima dată în România, prin Legea nr. 29/1990, a unor *secții speciale și specializate de contencios administrativ*, inițial la nivelul tribunalelor și al Curții Supreme de Justiție, iar apoi, ca urmare a modificărilor intervenite în anul 1993, în organizarea judecătorească și la nivelul Curților de apel, atunci înființate.

Față de această situație, s-a apreciat în doctrina administrativă că este vorba de aplicarea unei vechi tradiții juridice în România, pornindu-se de la faptul că statutul magistraturii, prestanța și probitatea profesională și morala judecătorilor au constituit și constituie o condiție primordială pentru realizarea sarcinilor privind ocrotirea drepturilor cetățenilor prin instituția contenciosului administrativ⁴⁸.

Cunoașterea și conștientizarea specificului și complexității materiei contenciosului administrativ – se apreciază într-o lucrare recentă consacrată Legii nr. 554/2004 adnotată, cu jurisprudență, decizii ale Curții Constituționale, hotărâri C.E.D.O., elemente de doctrină și legislație conexasă –, ar trebui să conducă, în viitor, la separarea jurisdicției administrative de jurisdicțiile penală și de drept comun, similar organizărilor jurisdicționale tradiționale sau moderne ale majorității statelor europene, dintre care sunt amintite: Curtea Administrativă a Austriei, Consiliul de Stat al Belgiei, Curtea Supremă Administrativă a Cehiei, Curtea Supremă Administrativă a Finlandei, Consiliul de Stat al Franței, Curtea Federală Administrativă a Germaniei, Consiliul de Stat al Olandei etc⁴⁹.

Actuala lege a contenciosului administrativ stabilește expres de data aceasta, *instanța competentă atât sub aspect material cât și sub aspect teritorial, atât în fond cât și în recurs.*

„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 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 nu se prevede altfel.”

Dispozițiile legale, ce stabilesc competența materială a instanțelor de contencios administrativ în funcție de nivelul ierarhic al organului emitent al actului atacat și de valoarea obiectului litigiului, au fost corelate cu art.173 alin.(1) Cod de procedură fiscală, care prevede competența organelor administrative de specialitate

⁴⁸ I. Alexandru, M. Cărăușanu, S. Bucur, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 564.

⁴⁹ G.-V. Bîrsan, B. Georgescu, *op. cit.*, p. 113.

județene de a soluționa numai contestațiile având ca obiect sume de bani până la 500.000 de lei.

În finalul legii se regăsește o dispoziție tranzitorie potrivit căreia, „*până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, litigiile se soluționează de secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor*”.

Aceeași soluție se regăsea și în Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare, fiind consacrat principiul după care, *fondul aparține secției de contencios administrativ a tribunalului, pentru actele autorităților locale și secției de contencios administrativ a Curților de Apel, pentru actele autorităților și instituțiilor centrale*⁵⁰.

Astfel, față de dispozițiile legii, sunt de competența tribunalelor administrativ-fiscale litigiile referitoare la actele administrative emise sau adoptate de către: consiliile locale și structurile subordonate acestora; consiliile județene și structurile subordonate acestora; primari; președinții consiliilor județene; prefect și serviciile publice deconcentrate aflate sub coordonarea prefectului precum și actele cu caracter fiscal care privesc obligații bugetare până la valoarea de 500.000 de lei, indiferent dacă emitentul actului este autoritate publică locală sau centrală⁵¹.

Pentru stabilirea competenței materiale a instanțelor de contencios administrativ trebuie să ținem seama de natura juridică a actelor administrative ce fac obiectul judecății, acesta fiind criteriul principal, precum și de alte două criterii secundare: locul organului emitent al actului în sistemul administrației publice și valoarea obiectului actului atacat. Astfel, în cazul acțiunilor împotriva actelor administrației publice generale, competența materială a instanțelor de contencios administrativ se determină în funcție de nivelul organului emitent al actului în sistemul administrației publice. În schimb, în cazul acțiunilor împotriva actelor autorităților administrativ-fiscale și ale autorităților publice asimilate acestora, competența materială a instanțelor de contencios administrativ se stabilește în funcție de valoarea obiectului material al acestor acte, indiferent de locul organului emitent al actului în sistemul administrației publice⁵².

În plus, trebuie precizat că, stabilirea competenței materiale a instanțelor de contencios administrativ se face prin raportare la acțiunea principală și nu la acțiunea în despăgubiri care are caracter accesoriu.

Sunt de competența secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, în fond, litigiile referitoare la actele administrative emise sau adoptate de autoritățile publice centrale (precum decretele Președintelui României, hotărârile Guvernului, ordinele miniștrilor, actele autorităților administrative centrale autonome etc.) și actele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora mai mari de 500.000 de lei, indiferent dacă emitentul este autoritate publică locală sau centrală.

⁵⁰ A. Iorgovan, *op. cit.*, 2002, p. 592.

⁵¹ I. Alexandru, M. Cărăușanu, S. Bucur, *op. cit.*, p. 564.

⁵² A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 324.

În ce privește instanța competentă sub aspect teritorial, față de evoluția practicii judecătorești în materie, în raport cu prevederea art. 6 din Legea nr. 29/1990, potrivit căreia *judecarea acțiunilor era de competența tribunalului sau a curții de apel în a căror rază teritorială își are domiciliul reclamantul*, reglementarea actuală este mult mai flexibilă, prevăzând că, *„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”*.

O asemenea soluție se impunea cel puțin pentru situațiile în care reclamantul introducea acțiunea în mod deliberat, potrivit dreptului comun, adică la instanța de la domiciliul pârâtului nu din eroare, ci pentru că aprecia că în acest fel și-ar fi apărut mai bine dreptul sau interesul legitim încălcat prin actul administrativ atacat. Este de altfel și sensul în care Curtea Supremă de Justiție (Înalta Curte de Casație și Justiție, în prezent – *subl.ns.*, D.A.T.), Secția de contencios administrativ s-a pronunțat, prin Decizia 115/1994, soluționând un conflict de competență⁵³.

Prin urmare, după cum întemeiat s-a susținut în doctrină, importanța prezintă faptul, că, oricare din cele două instanțe a fost sesizată, ele nu se pot desesiza una în favoarea celeilalte, cea sesizată fiind obligată să rețină și să judece acțiunea⁵⁴.

Procedura administrativă contencioasă are ca specific caracterul *urgent* al judecării cauzelor, caracterul *public* și caracterul *accesibilității în ce privește cuantumul taxelor*⁵⁵.

Astfel, sub aspectul *procedurii în fața instanței de fond*, Legea nr. 29/1990 a prevăzut *judecata de urgență a acțiunilor, în ședință publică, sentințele urmând a fi redactate în cel mult cinci zile de la pronunțare*.

Procedura de urgență și durata foarte scurtă pentru redactare scot în evidență, după cum se arată în doctrină, importanța instituției contenciosului administrativ pentru garantarea drepturilor fundamentale ale omului⁵⁶.

Potrivit reglementării actuale, *cererile adresate instanței se judecă de urgență și cu precădere în ședință publică, în completul stabilit de lege iar hotărârile se redactează și se motivează în cel mult 30 zile de la pronunțare*, termenul de cinci zile prevăzut de Legea nr. 29/1990 era în realitate, practic, imposibil de respectat.

În ce privește *taxa de timbru*, aceasta a fost inițial de 1000 de lei, sumă modică și în anii 1990, iar ulterior a fost inclusă în Legea nr. 146/1997 privind taxele de timbru, rămânând în principiu, o sumă accesibilă cetățenilor. În prezent, actuala reglementare precizează expres că, *se percep taxele de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, cauzelor neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor taxa la valoare*.

⁵³ A. Iorgovan, *op. cit.*, 2002, p. 588.

⁵⁴ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ediția a III-a revăzută și actualizată, Edit. Universul Juridic, București, 2008, p. 181.

⁵⁵ Idem, p. 182.

⁵⁶ A. Iorgovan, *op. cit.*, 2002, p. 593, nota 1.

În baza dispozițiilor art. 14 din Legea nr. 146/1997, acțiunile având mai multe capete de cerere, cu finalitate diferită, se taxează separat pentru fiecare dintre acestea, după natura lor, cu excepția cazurilor când prin lege se prevede altfel. Dacă se solicită și suspendarea actului, caracterul cererii sau valoarea taxabilă nu se modifică, prin urmare se aplică dispozițiile procesual civile, în sensul că acest capăt de cerere nu se taxează separat. Dacă se solicită anularea a două acte administrative, taxa de timbru se plătește pentru fiecare capăt de cerere⁵⁷.

Acțiunea prefectului este scutită de taxa de timbru.

Prin legi speciale și alte persoane pot fi scutite de plata taxelor de timbru. Spre exemplu, persoanele cu handicap, potrivit art. 15 lit.e din Legea nr. 146/1997.

În ce privește taxarea acțiunii persoanelor interesate, introdusă în temeiul art. 47 din Legea nr. 215/2001, ca cerere fără caracter patrimonial, în absența vreunei prevederi legale, în doctrină s-a exprimat opinia că, cererea este taxabilă, deoarece atunci când legea a intenționat să scutească reclamantul de taxa de timbru a făcut-o expres⁵⁸.

5. Suspendarea actului administrativ

Legea nr. 29/1990 prevăzuse posibilitatea instanței ca: „în cazuri bine justificate și pentru a se preveni producerea unor pagube iminente, să dispună la cererea reclamantului suspendarea executării actului administrativ până la soluționarea acțiunii”, cererea de suspendare judecându-se de urgență, chiar și fără citarea părților, hotărârea pronunțată fiind executorie de drept.

Invocarea de către reclamant a cazului bine justificat și a pagubei iminente are drept scop înlăturarea producerii efectelor actului administrativ atacat, care ar putea conduce la consecințe ireparabile, cum ar fi spre exemplu, suspendarea unei autorizații de construcții pe baza căreia se face o demolare⁵⁹.

Prin instituirea condiției „cazului bine justificat”, se apreciază în doctrină, legiuitorul a avut în vedere să lase posibilitatea judecătorului de a aprecia asupra întinderii și caracterului real, ireversibil al prejudiciului, a cărui producere iminentă este invocată de reclamant. Este vorba de un criteriu principal și obiectiv, care în viziunea legiuitorului constituie o veritabilă garanție împotriva abuzului autorității administrative ale cărei acte de autoritate beneficiază de drept de caracterul executoriu⁶⁰.

Suspendarea putea fi dispusă de instanță și la primul termen de judecată, dacă nu fusese cerută odată cu introducerea acțiunii în anularea actului administrativ sau, deși fusese cerută, instanța nu se pronunțase asupra acestui capăt de cerere⁶¹.

⁵⁷ I. Alexandru, M. Cărăușanu, S. Bucur, *op. cit.*, 2005, p. 571.

⁵⁸ *Idem*, p. 572.

⁵⁹ *Idem*, p. 573.

⁶⁰ L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.G. Zaharie, *Drept administrativ*, ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Sylvi, București, 2002, 438.

⁶¹ A. Iorgovan, *op. cit.*, 2002, p. 593.

Suspendarea actului administrativ supus judecării, se dispunea prin **încheiere**, supusă recursului, la instanța competentă să soluționeze recursul odată cu hotărârea judecătorească asupra fondului.

De altfel, în practica instanțelor judecătorești, după cum se subliniază în doctrină, nu a existat un punct de vedere unitar în legătură cu exercitarea căii de atac a recursului împotriva hotărârii prin care s-a soluționat cererea de suspendare a actului administrativ⁶².

Curtea Supremă de Justiție, în secțiuni unite, a statuat că... este susceptibilă de 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.

Actuala lege a contenciosului administrativ conține o reglementare mai amplă în ce privește *instituția suspendării*, prevăzând aceleași *condiții de suspendare (cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente)*, dar permițând expres ca, în cazul în care reclamantul a recurs la *procedura prealabilă*, cererea de suspendare să poată fi introdusă odată cu sesizarea autorității publice care a emis actul, situație de neacceptat, în practica judecătorească, decât în foarte rare cazuri.

Ca un element de noutate se prevede posibilitatea ca **suspendarea unui act administrativ normativ să poată fi cerută**, în aceleași condiții, și de către *Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare, atunci când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ*.

Ministerul Public apare într-o astfel de situație fie în calitate de titular al acțiunii proprii care are ca obiect suspendarea, fie în calitate de autoritate publică care sprijină acțiunea unui particular prejudiciat în drepturile sale⁶³.

Importanța acțiunii Ministerului Public este cu atât mai mare cu cât actul care se cere a fi suspendat este un act administrativ normativ, care vizează interesul public, în speță, funcționarea unui serviciu public de importanță națională.

În ce privește regulile procedurale, se precizează că: *„Instanța soluționează cererea de suspendare, de urgență și cu precădere, cu citarea părților*.

Spre deosebire de Legea nr. 29/1990 care nu conținea nici o precizare privitoare la calea de atac împotriva soluției date cererii de suspendare, actuala reglementare prevede că: *„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”*.

Cu ocazia adoptării Legii nr. 262/2007 au fost aduse unele amendamente semnificative textului inițial al legii.

Astfel, deoarece în jurisprudență apăruseră mai multe situații în care, după dobândirea suspendării actului atacat, reclamantul nu mai era interesat și pentru anularea efectivă a acestuia, „lăsând în nelucrare” acțiunea, alin.(1) al art.14 consacrat suspendării executării actului a fost completat după cum urmează: *„În*

⁶² R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 430.

⁶³ I. Alexandru, M. Cărăușanu, S. Bucur, *op. cit.*, p. 573.

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.”

În plus, pentru a se contracara situațiile apărute în practica administrativă, în care autoritatea emitentă a actului suspendat de instanță emitea un nou act administrativ cu un conținut identic, s-a adăugat un nou alineat având următorul conținut: „*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*”.

Totodată, în cazul *solicitării suspendării executării actului administrativ chiar prin cererea adresată instanței competente pentru anularea în tot sau în parte a actului atacat sau printr-o acțiune separată*, se prevede expres că *instanța va putea dispune suspendarea actului administrativ atacat până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei*. Prin precizarea expresă a posibilității ca *cererea de suspendare să fie introdusă până la soluționarea cauzei în fond*, se rezolvă o serie de dispute care au apărut în practica instanțelor sub acest aspect, sub regimul reglementării anterioare, în condițiile în care nici dispozițiile *Codului de procedură civilă*, la care legea făcea expres trimitere nu ofereau soluție.

6. Soluționarea acțiunii în contencios administrativ

În ce privește *soluțiile instanței de fond*, potrivit Legii nr. 29/1990 acestea puteau fi:⁶⁴

- a) anularea în întregime a actului administrativ supus judecății;
- b) anularea anumitor părți ale actului administrativ (în special în cazul actului administrativ normativ);
- c) obligarea autorității pârâte să emită un act administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris;
- d) constatarea ilegalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății;
- e) obligarea la despăgubiri pentru daunele materiale și morale produse.

Era vorba de soluții care răspundeau unor situații tipice, în practică putând să apară și alte capete de cerere, instanța de fond trebuind să formuleze soluții la toate acestea, precum:

- declararea nulității totale sau parțiale a actului atacat;
- suspendarea actului atacat;
- obligarea pârâtului să emită alt act, un înscris sau să facă o operațiune administrativă;
- obligarea la despăgubiri pentru daune materiale și/sau morale a autorității pârâte, dar și a unor funcționari, după caz;
- obligarea „conducătorului autorității pârâte” să plătească o amendă pentru fiecare zi de întârziere peste termenul stabilit de instanță;

⁶⁴ A. Iorgovan, *op. cit.*, 2002, p. 595 ; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 431.

– obligarea pârâtului să plătească reclamantului daune pentru întârziere peste termenul stabilit de instanță;

– obligarea pârâtului la plata cheltuielilor judiciare.

Potrivit reglementării actuale, se pot identifica aceleași posibile soluții din partea instanței de fond, cu o prevedere expresă în cazul contractelor administrative.

„(1) *Instanța soluționând cererea, 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 judecării.*

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

Față de aceste prevederi legale, soluțiile ce pot fi date de instanță au fost grupate în doctrină în două categorii și anume: soluții în cazul actului administrativ și soluții în cazul contractului administrativ⁶⁵.

În ce privește situația în care obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, dispozițiile trebuie interpretate în corelare cu art.8 alin.(2) care reglementează posibilitatea soluționării litigiilor care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de aplicarea și executarea contractului administrativ⁶⁶.

Astfel, în privința anulării totale sau parțiale a contractului administrativ, instanța trebuie să aibă în vedere motivele de nulitate existente la data încheierii contractului, care de regulă se referă la ilegalitatea actelor premergătoare.

Potrivit art.8 alin.(3) la soluționarea litigiilor privitoare la contractele administrative se va avea în vedere regula după care *principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public*, motiv pentru care acțiunea în anulare poate fi introdusă și de către organismele sociale interesate, în vederea apărării unui interes public, dacă contractul are ca obiect bunuri, lucrări sau servicii de interes general. Tot în privința priorității interesului public, instanța poate să decidă suplinirea consimțământului unei părți.

O altă problemă care privește soluțiile pe care le poate da instanța este legată de constatarea potrivit căreia reglementarea acestei instituții atât prin Legea nr. 1/1967 cât și prin Legea nr. 29/1990 dar mai ales prin Legea nr.554/2004, legea în vigoare, nu

⁶⁵ I. Alexandru, M. Cărăușanu, S. Bucur, *op. cit.*, p. 575.

⁶⁶ *Idem*, p. 577.

a avut și nu are nici în prezent prevederi care să facă distincția între nulitatea absolută și nulitatea relativă a actului administrativ⁶⁷.

În consecință, în lipsa unor astfel de dispoziții cu caracter de principiu, care să cuprindă norme cu privire la această diferențiere, se susține în continuare că instanța de contencios administrativ nu poate fi sesizată pentru a constata nulitatea absolută, ci va constata nelegalitatea și va dispune anularea. De altfel, chiar textul art. 1 alin.(6) se referă la un act administrativ nelegal, iar art. 8 definește clar caracterul și obiectul acțiunii în contencios administrativ.

7. Procedura în fața instanței de recurs

În ce privește **recursul**, Legea nr. 29/1990 în varianta sa inițială, până la modificările din 1993, a stabilit competența Curții Supreme de Justiție, secția de contencios administrativ, termenul de introducere fiind de 15 zile de la comunicare iar recursul fiind suspensiv de executare.

După înființarea Curților de Apel, în vara anului 1993, și modificarea și completarea Legii nr. 29/1990, în sensul creării unor secții de contencios administrativ specializate și la nivelul Curților de Apel, menținându-se și cele de la tribunale, conform dispozițiilor art. 2 și 3 din Codul de procedură civilă, pentru acțiunile judecate în fond la tribunal, recursul urma să se judece la secția de contencios administrativ a Curții de Apel, iar în cazul în care fondul acțiunii se judeca la acest nivel, recursul intra în competența secției de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție. Față de noile principii introduse, dincolo de textul art. 4 din Legea nr. 29/1990, rămas necorelat, în forma inițială, s-a apreciat că, litigiile care privesc acte administrativ-jurisdicționale se judecă în fond la Curtea de Apel, Curtea Supremă de Justiție rămânând instanță de recurs numai pentru litigiile judecate în fond, la Curtea de Apel⁶⁸.

Actuala lege a menținut termenul de 15 zile de la comunicare, în care hotărârea primei instanțe poate fi atacată cu recurs, introducerea acestuia suspendând executarea iar judecata urmând a se face de urgență.

Caracterul suspensiv al recursului s-a apreciat că reprezintă soluția cea mai potrivită pentru stabilirea raporturilor juridice, dar și pentru garantarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor⁶⁹.

Totodată se prevede expres că: „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.”

În ce privește căile extraordinare de atac, potrivit art. 21 din lege, „Împotriva soluțiilor definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de contencios administrativ

⁶⁷ C. Furtună, S. Cristea, *loc. cit.*, în „Curierul Judiciar”, 2005, nr. 3, p. 66.

⁶⁸ A. Iorgovan, *op.cit.*, 2002, p. 597.

⁶⁹ I. Alexandru, M. Cărașanu, S. Bucur, *op. cit.*, p. 578.

se pot exercita căile de atac prevăzute de Codul de procedură civilă. Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor 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.

8. Executarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile

Legea actuală rezolvă o problemă a fostei reglementări și anume cea privind stabilirea titlului executor asupra hotărârilor instanțelor de contencios administrativ.

Astfel, o dispoziție nouă și interesantă prevede că, *hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au respins acțiunile formulate potrivit dispozițiilor legii și s-au acordat cheltuieli de judecată se investesc cu formulă executorie și se execută silit, potrivit dreptului comun.* Se impun două precizări.

În ce privește punerea în executare a hotărârilor judecătorești, în actuala lege există dispoziții speciale, mai ample și mai detaliate decât cele din Legea nr. 29/1990.

Astfel, 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 ei, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii.

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.

Un element de maximă noutate îl constituie stabilirea unei sancțiuni penale, pentru prima dată într-o lege a contenciosului administrativ, *neexecutarea sau nerespectarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile pronunțate de instanța de contencios administrativ, în termen de 30 de zile de la aplicarea amenzii, constituind infracțiune și fiind sancționată cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă de la 2.500 lei la 10.000 lei.*

Dacă nici în acest caz, hotărârile nu se execută, se va face apel la procedurile de executare silită din dreptul comun. Aceași soluție este aplicabilă cu privire la executarea dispozitivului hotărârii judecătorești, referitor la despăgubiri.

Folosirea de către particulari a constrângerii statale pentru executarea silită a organelor administrației publice este limitată de anumite principii: insesizabilitatea domeniului public al statului sau unităților administrativ-teritoriale și efectuarea plăților numai dacă acestea sunt înscrise în buget⁷⁰.

Cu privire la executarea creanțelor constând în despăgubiri datorate de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale pentru prejudiciile cauzate prin acte

⁷⁰ I. Alexandru, M. Căraușanu, S. Bucur, *op. cit.*, p. 581.

administrative ilegale sau prin refuzul de a le emite, soluția este întotdeauna executarea silită asupra mijloacelor bănești ale persoanei juridice de drept public.

Contestația la executarea silită se poate introduce, în condițiile art. 399 și art. 400 din Codul de procedură civilă de către cei vătămăți prin executare, la instanța care a încuviințat titlul executor. Executarea hotărârii judecătorești poate fi suspendată până la judecarea contestației.

Cea mai importantă prevedere care permite clarificarea controverselor manifestate de-a lungul timpului în doctrina de drept public, în problema posibilității introducerii unei acțiuni în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative este cea care privește *obligația publicării hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, în Monitorul Oficial al României, partea I sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București*. Publicarea se face după motivare, la solicitarea instanței și e scutită de plata taxelor de publicitate.

În plus, aceste hotărâri sunt calificate expres ca fiind **general obligatorii** și ca **având putere numai pentru viitor**, asemenea deciziilor Curții Constituționale.

Această poziție clar exprimată în textul actualei legi a ridicat problema regândirii **excepției de ilegalitate**, ceea ce s-a și întâmplat în conținutul unui articol distinct.

9. Excepția de ilegalitate

Excepția de ilegalitate reprezintă o **apărare**, pe care o parte în proces o poate ridica împotriva unui act administrativ ilegal ce are incidență în cauza respectivă. Ea poate fi ridicată în orice proces de competența instanțelor judecătorești și de către orice parte precum și, din oficiu, de instanța judecătorească. În cazul **excepției de ilegalitate** nu se întâlnesc deci, *termene de prescripție* sau de *decădere*.

Excepția de ilegalitate trebuie să prezinte interes pentru soluționarea cauzei, astfel încât instanța urmează să hotărască în ce măsură acel act poate fi luat în considerare sau înlăturat de la soluționarea litigiului⁷¹.

Deci, în baza rolului său activ, dacă judecătorul constată că excepția este întemeiată nu va ține cont în procesul respectiv de dispoziția considerată ca ilegală din actul administrativ vizat.

În doctrină s-a conturat teza potrivit căreia, soluționarea excepției de ilegalitate a unui act administrativ nu este necesar să fie prevăzută expres de un text de lege⁷².

Dacă această procedură a avut logica ei în perioada de aplicare a Legii nr. 1/1967, în care doar actele administrative individuale puteau fi atacate în instanță, mulți specialiști formulând aprecieri doctrinare pe baza ei, după adoptarea Legii nr. 29/1990, ea ar fi trebuit regândită, în condițiile în care s-a admis de o

⁷¹ R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 433.

⁷² A. Iorgovan, *op. cit.*, 2002, p. 600.

parte considerabilă a autorilor de drept administrativ că, acțiunea poate fi introdusă și împotriva actelor administrative normative iar în unele cazuri, poziția unor instanțe de contencios administrativ a confirmat această teorie.

Astfel, dacă înainte de decembrie 1989, ridicarea **excepției de ilegalitate** viza de regulă *un act administrativ normativ* pe care se întemeia un *act administrativ individual atacat*, după decembrie 1990, adică după intrarea în vigoare a Legii nr. 29/1990 s-a pus problema posibilității introducerii unei acțiuni în contencios administrativ împotriva unui act administrativ individual, la baza căruia se afla un act administrativ normativ ilegal, cu privire la care se putea ridica excepția de ilegalitate, dar în același timp, s-a admis că, actul administrativ normativ ilegal poate fi atacat direct în instanța de contencios administrativ cerându-se anularea sa.

Soluția actualei reglementări în privința **excepției de ilegalitate** este nouă, originală, inspirată din procedura de ridicare a excepției de neconstituționalitate prevăzută de Legea de organizare și funcționare a Curții Constituționale.

Astfel, potrivit art.4 din Legea nr. 554/2004 astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007: „(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...*(2) *Instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților și a emitentului...* (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”.*

O primă concluzie rezultată din examinarea acestui text legal, se arată în doctrina recentă, este aceea că excepția de ilegalitate poate fi invocată numai împotriva unui act administrativ de autoritate cu caracter individual, nu și în cazul celorlalte acte administrative cum sunt contractele sau actele jurisdicționale⁷³.

O altă concluzie este aceea că excepția de nelegalitate este o cale indirectă de control al legalității unui act administrativ de autoritate, care poate fi utilizată numai în cadrul unui proces aflat în curs, indiferent de natura acestuia (civilă, comercială, penală și chiar de contencios administrativ).

O a treia concluzie constă în faptul că este vorba despre o excepție de ordine publică, absolută și imprescriptibilă, putând fi invocată oricând, în orice fază a procesului, la cererea oricărei persoane interesate și chiar de instanță din oficiu.

Controlul judecătoresc al actelor administrative pe cale de excepție se caracterizează prin următoarele trăsături specifice care-l deosebesc de controlul de legalitate pe cale directă și anume: nu tinde la anularea actului administrativ, ci

⁷³ A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 336 și urm.

numai la stabilirea ilegalității și înlăturarea lui din soluționarea cauzei; excepția de ilegalitate poate fi invocată în orice proces de competența instanțelor judecătorești și nu este supusă prescripției extinctive.

În doctrină s-a mai subliniat că, actele administrative exceptate de la controlul judecătoresc pe cale directă nu pot fi controlate nici pe cale de excepție. În schimb, se poate constata inexistența sau ineficiența acestor acte.

Regimul juridic consacrat *excepției de nelegalitate* prin Legea nr. 554/2004, subliniază un alt specialist, se îndepărtează de concepția tradițională și prezintă unele dezavantaje atât pentru subiecții de drept care vor recurge la folosirea acestui mijloc de apărare cât și pentru instanțele judecătorești implicate în aplicarea legii⁷⁴.

Scindarea artificială a cauzei în două cauze, deduse judecării unor instanțe diferite – una de drept comun și cealaltă de contencios administrativ – reducerea excesivă a sferei actelor administrative care pot fi supuse controlului, dar și ambiguitățile noului text cu privire la soluțiile pe care le poate pronunța instanța de contencios administrativ, calitatea părților și necesitatea citării autorității publice emitente, interesată să-și susțină propriul act administrativ sunt doar câteva din aspectele care vor îngreuna controlul de legalitate.

În realitate, își încheie același autor argumentarea, 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 pronunțate de instanța de contencios administrativ, aspect care implică indiscutabil, prelungirea nejustificată a procesului în detrimentul părții interesate, ale cărei drepturi subiective și interese ar putea fi satisfăcute mai operativ prin examinarea incidentului de către aceeași instanță de drept comun⁷⁵.

III. CARACTERISTICILE PROCEDURII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Din analiza comparată a instituției contenciosului administrativ în diferite state ale Uniunii Europene s-a ajuns la concluzia că problemele cele mai importante privesc: *accesibilitatea, rapiditatea și eficacitatea sistemului de control jurisdicțional*.

În ce privește *accesibilitatea* acestui control, cele două elemente esențiale sunt *aducerea la cunoștință a posibilității de a te plânge și costul procedurilor*.

În țările în care *procedura administrativă necontencioasă* este codificată, unul din primele principii îl reprezintă obligația pentru administrație de a indica căile de recurs. **Germania** și **Spania** sunt mai avansate, sub acest aspect, față de alte țări.

Gratuitatea recursului pentru exces de putere în **Franța**, constând în procedura de anulare a actelor administrative, se diferențiază în totalitate de procedura judiciară

⁷⁴ L. Giurgiu, *Considerații privind excepția de nelegalitate a actelor administrative în reglementarea instituită prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, în „Curierul judiciar”, 2005, nr. 2, p. 89.

⁷⁵ *Idem*, p. 93.

britanică în materie, caracterizată prin costuri semnificative. De regulă, reclamanții care nu sunt funcționari publici se adresează unor avocați.

În ce privește **rapiditatea controlului**, studiile comparative arată că, mai peste tot, justiția are tendința să fie lentă.

Legat de **eficacitatea controlului**, se observă o tendință foarte clară de a se dezvolta *efectul suspensiv al recursului* dirijat contra deciziilor administrației și al *procedurilor de urgență*, în numele egalității dintre părți.

În sfârșit, puterea de decizie a judecătorului administrativ are tendința de a se lărgi, adesea el nemailimitându-se doar la casarea deciziei contestate.

Astfel, în **Germania**, judecătorul dispune nu doar de puterea de a casa, dar și cea de a reforma deciziile, de îndată ce acestea au fost luate în exercitarea unei competențe legale. În plus, el poate adresa administrației cereri tinzând la restabilirea cetățenilor în drepturile sale.

La rândul lor, *judecătorii administrativi italieni* și-au interpretat atribuțiile de o manieră din ce în ce mai extinsă.

Pe de-o parte, ei nu își mai limitează activitatea doar la controlul legalității deciziilor, ci se extind la aprecierea juridică a raportului de drept existent între cetățean și administrație.

Pe de altă parte, ei revendică o adevărată *putere de injoncțiune* contra administrației și merg până la a desemna *persoane specializate* pentru a acționa în locul autorităților administrative care nu-și fac datoria.

În **Portugalia**, reforma justiției administrative realizate în 1984 – 1985 a introdus două proceduri noi: *procedura de injoncțiune* și *procedura tinzând la recunoașterea unui drept sau unui interes legitim*.

Rămâne însă foarte dificil de evaluat **eficacitatea controlului**.

Comparația este cu atât mai dificilă cu cât cultura celor administrați diferă de la o țară la alta, pentru o serie de motive. În timp ce contenciosul privind recrutarea funcționarilor este extrem de dezvoltat într-un mare număr de țări de pe continent, și în mod special în state ca **Franța** sau **Italia**, el este aproape necunoscut în **Irlanda**, în **Olanda** și în **Marea Britanie**.

O altă dificultate privește maniera în care jurisprudența este primită de administrație.

Dintr-o altă perspectivă, într-un studiu consacrat raporturilor dintre dreptul administrativ francez și performanțele publice se subliniază pe deplin întemeiat că, judecătorul administrativ nu acționează singular, el fiind „prins” într-o mișcare globală de revalorizare politică a dreptului, revalorizare din conținutul căreia pot fi remarcate jurisprudența Consiliului Constituțional și cea a jurisdicțiilor europene⁷⁶.

În cadrul contenciosului administrativ, controlul legalității actelor administrative, al cărui obiect constă în verificarea conformității acestora cu legea, s-a îmbogățit

⁷⁶ J. Caillosse, *Le droit administratif contre la performance publique ?*, „L' Actualité juridique – Droit administratif”, no. 3, 20 mars 1999, p. 209.

cu o nouă categorie de norme de referință, specifică și nescrisă, *principiile generale ale dreptului*, care a venit să completeze „blocul de legalitate”.

În ansamblu, totalitatea acestor principii generale ale dreptului reprezintă o contribuție determinantă a jurisprudenței administrative la dezvoltarea libertăților publice și conferă cetățeanului, în dialogul său cu administrația, o importantă protecție juridică⁷⁷.

⁷⁷ V. Constantinesco, *loc. cit.*, „Studii de drept românesc”, 1993, nr. 4, p. 364 și urm.

