

CONTROLUL JUDICIAR ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE. CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

TUDOR GRIGORAȘ

ABSTRACT:

In their activity of implementing the legal norms, of solving various problems for the functioning of public services, administrative bodies may sometimes infringe upon the citizens' individual rights. Such infringements however can only be repaired with the assistance of other bodies whose purpose is to analyze and evaluate the documents issued by the administration to see whether the latter has exceeded the legal framework and order restoration of the rights and possibly compensations.

It is for this purpose that the institution of administrative disputed matters functions as an instrument by means of which those interested may defend themselves against the administration's abuses. In our country, this special procedure is based both on the Constitution and the Administrative Disputed Matters Act No. 544/2004.

Keywords: public service, legal norms, implementation, administrative abuse, compensation, administrative disputed matters, evolution, types of disputed matters, admissibility conditions

RÉSUMÉ:

Dans leur travail de l'application de la loi, pour résoudre des problèmes dans le fonctionnement des services publics, les organes administratifs peut parfois affecter des droits des citoyens. Mais ces touches, ne peuvent pas être enlevées sans l'appui d'autres organisations destinées à analyser et commenter les documents émis par le conseil d'administration et de déterminer si elles ont dépassé les règles du droit et de l'ordre rétablir la primauté du droit et les recours possibles.

À cet égard il fonctionne l'institution du travail du contentieux administratif qui représente le moyen par lequel les personnes intéressées peuvent défendre les abus du gouvernement. Une telle procédure spéciale a son fondement dans notre pays à la fois par la Constitution et la loi sur l'administration nr.544/2004.

Mots-clés: le service public, l'État de droit, le respect, la violence administrative, la réparation, administratives, le développement, les types de litiges, les conditions de recevabilité

Organele administrative în îndeplinirea funcției lor, în aplicarea normelor de drept în cazuri concrete, rezolvând problemele statului în funcționarea serviciilor publice, de multe ori aduc atingere drepturilor individuale ale populației¹, cauzând prejudicii cetățenilor administrați. Consecințele depășirii regulilor de drept prin care cetățenii administrați sunt vătămați în drepturile individuale, asigurate prin normele de drept, nu pot fi înlăturate decât prin mijlocirea unor organe cu menirea de a judeca asupra actelor săvârșite de administrație și de a constata dacă aceste acte au depășit regulile de drept și de a se pronunța asupra necesității de a se restabili ordinea de drept încălcată. Acestea sunt organe de contencios administrativ².

¹ A se vedea **Victor Onișor**, *Tratat de Drept Administrativ Român*, Editura Cartea Românească, Ediția a II-a, București, 1930, p. 261-262.

² Din punct de vedere etimologic, contenciosul administrativ nu ar fi prin urmare altceva decât totalitatea mijloacelor juridice puse la dispoziția cetățenilor pentru a putea lupta în vederea restabilirii ordinii de drept, tulburată prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administrației de stat, intervenite în îndeplinirea legilor și în funcționarea serviciilor publice. **T. Drăganu**, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992., p. 168.

Totalitatea litigiilor juridice dintre administrația publică și cei administrați formează obiectul contenciosului administrativ³. Sintagma „contencios” derivă din latinescul *contendo*, *contendere*, care evocă ideea unei *înfruntări prin luptă*. Noțiunea de contencios sugerează astfel contradictorialitatea și lupta de interese dintre cele două părți, administrația publică și cei administrați⁴.

În doctrina franceză, sintagma „contencios administrativ” este definită ca fiind „ansamblul problemelor legate de existența unui litigiu survenit cu ocazia unei activități administrative, în sensul cel mai larg al termenului”⁵. Alți autori, definesc contenciosul administrativ ca fiind „ansamblul de reguli aplicabile soluționării jurisdicționale a litigiilor ridicate de activitatea administrativă”⁶.

Contenciosul administrativ a fost definit drept „totalitatea litigiilor născute între particulari și

³ A se vedea **Stelian Ivan, Ion Flonder**, *Drept administrativ*, Editura Fundației Șaguna, Constanța, 2004, p. 260.

⁴ A se vedea **R. Chapus**, *Droit de contentieux administratif*, 7^e ed., Montchrestien, Paris, 1998. p. 239.

⁵ A se vedea **Gustave Peiser**, *Contentieux administrative*, Ed. Daloz, Paris, 2001, p. 1.

⁶ A se vedea **Charles Debbasch, Jean Claude Ricci**, *Contentieux administratif*, 7^e edition, Paris, Daloz, Paris, 1999, p. 1.

administrațiile publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situații juridice aparținând dreptului public”⁷. Într-o definiție mai recentă, contenciosul administrativ reprezintă „totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile și interesele lor legitime, pe de altă parte, deduse din acte administrative tipice sau asimilate considerate ca ilegale, de competența secțiilor de contencios administrativ ale instanțelor judecătorești, guvernate de un regim juridic predominant de drept public”⁸.

Dar această noțiune juridică are și o definiție legală. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, contenciosul administrativ reprezintă activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puțin una din părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a soluționa o cerere referitoare la un drept sau un interes legitim.

Instituția contenciosului administrativ⁹ este o instituție fundamentală, reprezentând instrumentul

⁷ A se vedea **C. Rarincescu**, *Contenciosul administrativ român*, 1935, p. 105.

⁸ A se vedea **V. Vedinaș**, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2004, p. 91.

⁹ Noțiunea de contencios administrativ nu trebuie confundată nici cu noțiunea de jurisdicție, în general, și nici cu cea de jurisdicție administrativă, în special. Activitatea jurisdicțională contencioasă are ca obiect rezolvarea unor conflicte juridice născute din încălcarea legii, deci contencios în general. Dacă prin jurisdicția contencioasă sau contencios în general se înțelege soluționarea oricărui fel de litigiu, prin contencios administrativ se înțelege soluționarea unui anumit gen de litigii, anume litigiile în care cel puțin una dintre părți este un organ al administrației publice. Deci sfera contenciosului administrativ este mai restrânsă decât aceea de jurisdicție contencioasă. Raportată însă la noțiunea de jurisdicție administrativă, noțiunea de contencios administrativ este mai largă, deoarece jurisdicția administrativă se referă numai la litigiile soluționate de organele administrației publice cu atribuții jurisdicționale, în timp ce contenciosul administrativ cuprinde toate litigiile în care cel puțin una dintre părți este un organ al administrației publice, indiferent de organul care soluționează aceste litigii. Așadar, ca sferă de cuprindere, contenciosul administrativ se situează între noțiunea de jurisdicție contencioasă și cea de jurisdicție administrativă (**D. Brezoianu**, *Drept administrativ român*, curs universitar, Editura All Beck, București, 2004, p. 507-508. Pentru detalii cu privire la noțiunea de contencios administrativ, a se vedea și **V. Gilescu**, **A. Iorgovan**, *Drept administrativ și știința administrației*, București, 1983, p. 11; **C. Rarincescu**, *Contenciosul administrativ român*, București, 1936, p. 105.

prin intermediul căruia administrații se pot apăra de abuzurile administrației¹⁰. Într-un stat întemeiat pe ordinea de drept, instituția contenciosului administrativ reprezintă forma democratică de reparare a încălcărilor legii săvârșite de către organele și autoritățile administrative, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor individuale ale administrațiilor¹¹.

Activitatea de organizare a executării legii, până la realizarea concretă a acesteia necesită controlul conformității cu legea. Acesta este, însă numai aspectul obiectiv al problemei, întrucât organizarea executării legii are loc în strânsă legătură și concordanță cu respectarea drepturilor și intereselor pe care le au persoanele fizice și juridice potrivit reglementarilor în vigoare. Autoritățile administrative aplică normele de drept la numeroase cazuri concrete, individuale, situații în care se pot aduce atingeri drepturilor celor administrați. Această împrejurare trebuie să deschidă posibilitatea acestor persoane să se poată adresa unor organe specializate, prevăzute de lege și în condițiile legii, spre a li se repara prejudiciul suferit și a se restabili ordinea de drept încălcată¹². Existența organelor de contencios administrativ se justifică și prin faptul că, deseori, organul emitent sau chiar cel ierarhic superior, nu înlătură pe căile specifice ale recursului grațios sau ierarhic, actele administrative emise cu încălcarea regulilor de drept, prin care cei administrați sunt vătămați în drepturile lor. „De aceea, statul de drept impune cu necesitate luarea unor măsuri complementare, având ca obiect instituirea unui control jurisdicțional al legalității activității executive”¹³

În lumina celor arătate, contenciosul administrativ apare ca o formă juridică de apărare a particularilor - persoane fizice sau juridice - împotriva abuzurilor administrației publice.

¹⁰ În istorie au existat mai multe sisteme în ceea ce privește soluționarea litigiilor dintre particulari și administrație: a) sistemul administratorului judecător, existent în Franța până la Revoluția din 1789, în care organe din însăși sânul administrației erau investite cu soluționarea acestor litigii; b) sistemul francez, al instanțelor speciale și specializate de contencios administrativ, al tribunalelor administrative în fruntea cărora se afla Consiliul de Stat ca instanță supremă de contencios administrativ; c) sistemul anglo-saxon, în care litigiile de acest gen sunt soluționate de instanțele de drept comun (**A. Iorgovan**, *op. cit.*, p. 469).

¹¹ A se vedea **Rodica Narcisa Petrescu**, *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2005, p. 363.

¹² A se vedea **R. N. Petrescu**, *op. cit.*, p. 363.

¹³ A se vedea **T. Drăganu**, *op. cit.*, p. 156.

Fundamente constituționale și legale în materia contenciosului administrativ. Această procedură specială a contenciosului administrativ își are temeiul atât în Legea Fundamentală, cât și în Legea contenciosului administrativ nr. 544/2004.

Temeiul constituțional al instituției contenciosului administrativ se regăsește, în principal, în art. 52 din Constituția republicată. El poartă denumirea de „*dreptul persoanei vătămate la o autoritate publică*” și consacră unul din drepturile fundamentale ale cetățeanului român în actualul sistem constituțional și legal, care, alături de dreptul de petiționare prevăzut de art. 51, constituie categoria drepturilor garanții. Potrivit primului alineat al acestui articol, „*persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.*” Potrivit art. 52 alin. (2) din Legea fundamentală, „*condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică*”.

Analizarea instituției contenciosului administrativ presupune însă evocarea și a altor dispoziții constituționale. În acest sens, art. 21, privitor la *accesul liber la justiție*, creează cadrul general al valorilor care pot fi ocrotite prin justiție, inclusiv în cadrul litigiilor de drept administrativ. De asemenea, art. 53 intitulat „*restrângerea exercițiului unor drepturi sau a unor libertăți*”, instituie principiile care trebuie respectate atunci când are loc orice restrângere a exercițiului unui drept sau a unei libertăți, inclusiv dreptul fundamental prevăzut de art. 52 din Constituție.

Dacă aceste texte nu folosesc *expressis verbis* noțiunea de contencios administrativ, în schimb, art. 123 alin. (5) o consacră în mod expres, ca o dimensiune a dreptului de tutelă administrativă exercitat de prefect, în baza căruia acesta poate ataca „*în fața instanței de contencios administrativ*” un act emis de Consiliul Local, Consiliul Județean sau primar, actul atacat fiind suspendat de drept¹⁴. Mai departe, art. 126 alin. (6), introdus în urma revizuirii Constituției, garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ, cu excepția actelor care privesc raporturile cu Parlamentul și a actelor de comandament cu caracter militar. Reținem și

¹⁴ A se vedea V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 90.

dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. k), privitor la caracterul de lege organică a legii contenciosului administrativ, aceasta instituție reprezentând astfel unul din domeniile pe care legiuitorul constituant le-a rezervat reglementării prin lege organică.

Evoluția contenciosului administrativ în România până la adoptarea Legii nr. 554/2004.

Sub aspectul evoluției, putem spune că instituția contenciosului administrativ în țara noastră a cunoscut numeroase etape și reglementări. Astfel, într-o *primă etapă* (1864-1866), s-a adoptat și în România sistemul francez al tribunalelor administrative, înființându-se în acest sens un Consiliu de Stat ca organ consultativ al Guvernului, care avea, printre alte atribuții, și unele atribuții de contencios administrativ. În scurt timp s-a renunțat la acest sistem, întrucât Consiliul de Stat s-a dovedit a fi aservit în mare măsură influențelor guvernamentale¹⁵.

A doua perioadă, cuprinsă între anii 1866-1905, se caracterizează prin atribuirea contenciosului administrativ instanțelor judecătorești ordinare¹⁶. Cu toate acestea, tribunalele aveau o competență limitată în ce privește actele de autoritate, ele putând să aprecieze legalitatea acestor acte pe cale indirectă și să acorde despăgubiri, fără să anuleze actul.

A treia perioadă, (1905-1923), a început o dată cu adoptarea Legii din 1 iulie 1905, potrivit căreia: a) judecarea litigiilor de contencios administrativ aparțin tot puterii judecătorești, însă numai Secției a III-a a Curții de Casație; b) competența Curții era limitată numai la anumite categorii de acte administrative; c) Curtea avea dreptul să stabilească despăgubiri contra administrației; d) Curtea avea dreptul să dispună anularea actului ilegal. Prin Legea din 25 martie 1910 se revine la sistemul conceput de Legea din 1866, litigiile de contencios administrativ fiind din nou date în competența instanțelor ordinare. Competența acestora nu a durat decât 2 ani, deoarece prin Legea din 1912 pentru reorganizarea Curții de Casație, litigiile de contencios administrativ sunt date din nou în competența acestei instanțe.

Perioada a patra, (1923-1948), este marcată de adoptarea Constituției din 1923 și apoi

¹⁵ A se vedea A. Trăilescu, *Drept administrativ*, curs universitar, Editura All Beck, București, 2005, p. 335-337.

¹⁶ Astfel, prin Constituția din 1866 se desființează Consiliul de Stat, iar prin Legea din 12 iulie 1866, litigiile de drept administrativ sunt date în competența tribunalelor de drept comun.

de Legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925. Prin Constituția din 1923, instituția contenciosului administrativ a devenit o instituție de ordin constituțional. Pe baza acesteia s-a adoptat în 1925 și Legea contenciosului administrativ, cea mai importantă reformă în domeniu¹⁷. Această lege a investit curțile de apel din circumscripția în care domiciliază reclamantul cu competența de a judeca cererile de contencios administrativ, iar hotărârile pronunțate erau supuse recursului fostei Curți de Casație. Contenciosul reglementat în 1925 era unul subiectiv și de plină jurisdicție.

A cincea etapă, (1948- 1967), începe o dată cu abrogarea Legii din 1925, prin Decretul nr. 128/1948 și ține până la adoptarea Legii nr.1/1967¹⁸. Următoarea perioadă, cea de-a șasea, e marcată de adoptarea Legii nr. 1/1967, în vederea aplicării dispozițiilor Constituției din 1965, și durează până în anul 1990. Potrivit Legii din 1967, competența de soluționare a litigiilor de drept administrativ revenea tot instanțelor de drept comun. Legea a reglementat un contencios subiectiv și de plină jurisdicție. Deoarece aceasta excepta un număr mare de acte administrative de la controlul de legalitate, ea a avut un câmp redus de aplicare în practica instanțelor judecătorești.

În *perioada 1990-2004*, contenciosul a fost reglementat de Legea nr. 29/1990, care a abrogat Legea din 1967 și a reluat multe reguli cuprinse în Legea din 1925, însă a adus și numeroase elemente de noutate, ce au imprimat acestei reglementări un caracter progresist. Cu toate acestea, unele din prevederile acestei legi nu au fost suficient de reformatoare¹⁹, ceea ce a impus adoptarea unei noi reglementări care să corespundă mai mult cerințelor actuale.

În acest context a fost adoptată *Legea nr. 544/2004* (publicată în M. Of. nr. 1154 din 7

¹⁷ Legea din 1925 făcea distincție între actele de autoritate și cele de gestiune. Actele de autoritate puteau fi anulate de curțile de apel, care puteau acorda și despăgubiri particularilor pentru pagubele cauzate prin aceste acte sau prin refuzul administrației de a rezolva o cerere privitoare la un drept. În schimb, actele de gestiune au rămas în competența instanțelor de drept comun, care aplicau regulile de drept privat.

¹⁸ Potrivit Decretului nr.128/1948, și art. 120 C. Proc. Civ., instanțele judecătorești aveau competența de a verifica, pe cale de acțiune, legalitatea actelor administrative individuale, numai atunci când prevederi legale exprese le autorizau să exercite această competență (A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 376).

¹⁹ De exemplu, cele privind exceptarea unor categorii de acte administrative de la controlul de legalitate.

decembrie 2004), care a lărgit sfera persoanelor care pot ataca actele administrative ilegale în fața instanței de contencios administrativ și a redus în mod substanțial, numărul actelor administrative exceptate de la aceasta formă a controlului de legalitate. De asemenea, prin această din urmă lege a fost reglementat atât contenciosul subiectiv, ca mijloc procedural de apărare a drepturilor persoanelor în raporturile lor cu autoritățile publice, cât și un contencios obiectiv având ca scop apărarea legii (dreptului obiectiv), în activitatea administrației publice.

Tipuri de contencios. Contencios obiectiv și contencios subiectiv. În funcție de constatarea judecătorului privitoare la natura litigiului dedus judecății și rezolvat prin actul jurisdicțional, contenciosul poate fi obiectiv sau subiectiv.

În cazul în care situația contencioasă a fost provocată de o chestiune de drept obiectiv, instanța fiind chemată să constate cu forță de adevăr starea de legalitate așa cum rezultă din legi și regulamente și vătămarea acesteia prin act sau decizie a administrației, judecătorul constată această violare a dreptului obiectiv săvârșită printr-un act al administrației fără a se preocupa de situația juridică a reclamantului și independent de drepturile acestuia²⁰.

Atunci când în cauză sunt puse existența și întinderea unor drepturi subiective al căror titular este reclamantul, ne aflăm în prezența contenciosului subiectiv²¹.

Contencios de anulare și contencios de plină jurisdicție. Din punct de vedere al deciziei - act de voință²², contenciosul poate fi de anulațiune sau de plină jurisdicție.

În ce privește contenciosul de anulare, un astfel de contencios există când judecătorul prin decizia sa nu face altceva decât să pronunțe anularea actului administrativ ilegal. Acest lucru se petrece de obicei când este vorba de un contencios obiectiv, cu alte cuvinte, un contencios obiectiv din

²⁰ Totuși capacitatea procesuală a reclamantului rezidă în vătămarea cel puțin a unui interes direct și personal, recunoscut și îngăduit. Vezi G. Jellinek, *Sistem der Subjektiven ofentlichen Rechte*, ed. I, 1982. În acest sens și C. Rarincescu, *op. cit.*, p. 67.

²¹ În acest caz, judecătorul constată existența și întinderea drepturilor, modalitățile care le pot afecta și în caz când prin violarea lor s-au produs prejudicii, întinderea și valoarea acestor prejudicii.

²² Consecința normală și logică a constatării făcute de către judecător.

punct de vedere al constatării este în același timp un contencios de anulare din punctul de vedere al deciziei cuprinsă în actul jurisdicțional care pune capăt litigiului.

În prezența contenciosului de plină jurisdicție ne găsim atunci când puterile judecătorului nu se limitează numai la a pronunța anularea unui act ilegal. Dacă organul de judecată află că actul atacat nu corespunde adevărului ca stare de fapt, poate să constate altă stare de fapt și în baza acestei constatări chiar²³ să înlocuiască decizia adusă în litigiu cu alta nouă, corespunzătoare stării de fapt; prin urmare reformând decizia atacată²⁴, acest contencios poartă și denumirea de contencios de reformare²⁵.

Aceste puteri largi ale judecătorului sunt recunoscute²⁶ în general atunci când este chemat a judeca o chestiune de drept subiectiv și când în constatarea pe care o face recunoaște existența unui astfel de drept în persoana reclamantului. Constatând, este în drept să ordone toate măsurile ce decurg din această constatare. În acest mod contenciosul, subiectiv din punct de vedere al constatării, este în general și un contencios de plină jurisdicție din punct de vedere al deciziei²⁷.

Din cele expuse mai sus, se poate conchide că, în general, *contenciosul care din punct de vedere al constatării este obiectiv, din punct de vedere al deciziei este un contencios de anulare; iar cel care din punct de vedere al constatării este subiectiv, din punct de vedere al deciziei este un contencios de plină jurisdicție.*

Alte tipuri de contencios. În afară de aceste tipuri principale de contencios, între mijloacele de atac se află acțiunea în indemnitate (sau de

²³ Se poate astfel ajunge la recunoașterea de drepturi subiective, la acordarea de despăgubiri sau restituiri.

²⁴ „Puterea de reformare și înlocuire nu poate fii concepută decât în mod excepțional când e vorba de o decizie care evaluează în mod greșit un drept sau o obligație a particularului”, în C. Rarincescu, *op. cit.*, p. 39.

²⁵ A se vedea R. Bonnard, *Contrôle juridictionnel*, p. 187, J. Appleton, *Le contentieux Administratif*, Paris, 1927, p. 72.

²⁶ A admite judecătorului sesizat pe calea unui recurs de plină jurisdicție, ca o regulă generală puterea de a modifica sau înlocui actele administrative atacate cu acte emanând de la dânsul, ar fi să-i atribuim puteri care depășesc competența lui firească de organ jurisdicțional, pentru că în asemenea împrejurări judecătorul nu ar mai face justiție ci administrație”. C. Rarincescu, *op. cit.*, p. 37.

²⁷ În orice caz, puterea de a reforma actele administrative nu este de esența contenciosului de plină jurisdicție, putând exista un asemenea contencios fără ca instanța să utilizeze de această prerogativă de reformare.

despăgubire) și între cele de apărare excepția de ilegalitate.

Acțiunea în indemnitate are același caracter ca în dreptul civil. Faptul generator al prejudiciului material fiind în cazul de față un act material sau juridic al cărui autor este un organ administrativ. Organul de judecată, în constatarea sa, va examina actul material sau juridic ilegal, invocând în speță și paguba pricinuită, prin aceasta dispunând măsuri pentru repararea pagubei. Acțiunea poate fi o anexă a contenciosului de legalitate sau o acțiune independentă.

Excepția de ilegalitate este un mijloc de apărare indirect. Pârătul poate invoca această apărare pe cale de incident, cerând ca actul ilegal emanat de la un organ al statului să fie înlăturat. Actul ilegal nu poate produce efecte față de cel ce invocă ilegalitatea lui, el fiind inopozabil. Judecătorul, constatând ilegalitatea are obligația de a nu ține seama de efectele actului ilegal, iar dacă acest act este o regulă de drept este obligat să înlătore aplicarea ei față de cel ce se apără.

Lui Laferriere îi datorăm încă două tipuri²⁸ de contencios administrativ, cel de interpretare și de represiune, ramuri ale contenciosului rezultând în special din interpretarea dreptului pozitiv francez și a jurisprudenței Consiliului de Stat.

Contenciosul de interpretare are ca obiect fie interpretarea unui act emanând de la un organ administrativ, fie examinarea legalității lui pe cale de excepție, constituind o chestiune prejudiciară. *Contenciosul de represiune* presupune examinarea unui fapt ilegal, calificat prin lege drept infracțiune. În urma cererii, judecătorul examinează faptul, constată natura infracțiunii și aplică prin decizie sancțiunea prevăzută de legiuitor. Mai apropiat de rațiunea administrației, profesorul Rarincescu însă surprinde esența acestui contencios, imperfect²⁹ exercitat în țara noastră: represiunea unor contravenții.

Trăsăturile contenciosului administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004. Existența Legii nr. 29/1990 s-a încheiat o dată cu adoptarea Legii nr. 554/2004³⁰. Revizuirea Constituției din 2003 și adoptarea Legii nr. 554/2004 marchează cel mai înalt vârf în reglementarea contenciosului

²⁸ A se vedea C. Rarincescu, *op. cit.*, p. 36.

²⁹ Asupra principalelor teorii în ceea ce privește drepturile subiective- L. Duguít, *Traite de droit constitutionnel*, II-^{ème} édition, Paris, 1921-1925, p. 179-210.

³⁰ Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

administrativ în România. Contenciosul administrativ reglementat de legea în discuție se caracterizează printr-o serie de trăsături proprii. În primul rând, acest tip de control este un control ulterior adoptării sau executării actului administrativ, el verificând legalitatea unor măsuri deja existente și nu a unor măsuri viitoare. Totodată, controlul judecătoresc are și un caracter subsidiar (față de controlul administrativ, care se exercită asupra tuturor organelor administrative inferioare, fără excepție și fără termene, atât în privința legalității cât și a oportunității măsurilor administrative, controlul judecătoresc nu poate fi înfăptuit decât după ce s-a încercat restabilirea legalității pe cale administrativă a reclamației, sub forma recursului grațios sau ierarhic). Este un control de legalitate și nu de oportunitate, ceea ce înseamnă că instanța judecătorească va respinge acțiunea reclamantului dacă aceasta este întemeiată pe motive de inoportunitate a unui act administrativ. Apoi, sunt supuse acestei forme de control atât actele administrative de autoritate, cât și cele de gestiune publică (contractele administrative).

În ce privește soluționarea litigiilor de contencios administrativ, acestea se desfășoară după o procedură specifică, bazată pe contradictorialitatea părților și independența judecătorilor, iar hotărârea instanței investite cu judecarea litigiului se bucură de autoritate de lucru judecat³¹. Referitor la competența materială a instanțelor de contencios administrativ, aceasta este una generală, ceea ce înseamnă că ori de câte ori un asemenea litigiu nu este dat prin lege în competența altor instanțe judecătorești, soluționarea lui este de competența instanțelor prevăzute de legea contenciosului administrativ.

Procedura contenciosului administrativ poate avea un caracter subiectiv sau caracter obiectiv³². Caracterul subiectiv constă în aceea că el poate fi promovat numai de persoana al cărei drept a fost lezat prin activitatea ilicită a administrației publice, acest tip de contencios fiind fondat pe un drept subiectiv³³. În schimb, prin contencios obiectiv se

înțelege acea formă judecătorească de control a legalității actelor administrative ce are ca scop principal respectarea legii (dreptul obiectiv)³⁴.

Contenciosul administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 este un contencios în anulare (în sensul că judecătorul, constatând nelegalitatea actului de autoritate, poate dispune anularea lui) și de plină jurisdicție, în cazul contenciosului subiectiv (instanța fiind în măsură să anuleze actul ilegal, să oblige organul administrativ la anumite măsuri administrative și să acorde despăgubiri, dacă acestea se pretind de către reclamant).

Condițiile de admisibilitate ale acțiunii directe în baza Legii nr.554/2004. Elemente avute în vedere de Legea nr. 554/2004. Această lege a contenciosului administrativ a consacrat o serie de soluții inovatoare în domeniu³⁵. Condițiile de admisibilitate ale acțiunii în contencios administrativ au rămas, în esență, aceleași, însă sfera de competență a judecătorului de contencios

³⁴ Are acest caracter, de pildă, acțiunea de contencios administrativ în care calitatea de reclamant o au autoritățile publice prevăzute de lege, și anume: Ministerul Public, Avocatul Poporului, Agenția Națională a Funcționarilor Publici. De asemenea, acțiunea în anulare promovată de o persoană fizică sau juridică, pentru apărarea unui interes legitim public, se încadrează în aceeași categorie a contenciosului obiectiv. A se vedea **E. Popa**, *Considerații teoretice și practice cu privire la noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004*, Ed. Universității "Aurel Vlaicu", Arad, p. 67.

³⁵ Una din prevederile Legii 554/2004 cu caracter de noutate era cea prevăzută de art. 1 alin. (7) referitoare la posibilitatea ca persona vătămată în drepturile sale sau în interesele legitime, prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale să se poată adresa instanței de contencios administrativ. De asemenea, Legea 554/2004 dezvoltă posibilitatea atacării actelor administrative ilegale la instanțele judecătorești, prin implicarea unor autorități publice care urmăresc protecția intereselor publice; este vorba aici de intervenția Ministerului Public, a Avocatului Poporului sau a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Totodată, în afară de persoanele fizice sau juridice cărora li se recunoaște dreptul de a introduce acțiuni în justiție în vederea protejării drepturilor lor subiective, atât Constituția României, cât și legile speciale (Legea administrației publice locale, Legea privind instituția prefectului nr. 340/2004) conferă prefectului dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local, sau al primarului în cazul în care îl consideră ilegal. Deși este vorba despre o dispoziție fără caracter de noutate (ea fusese prevăzută și în legea pentru contenciosul administrativ nr. 29/1990, însă criticată pe varii motive), noua lege a contenciosului administrativ reușește prin ansamblul dispozițiilor sale să înlăture eventualele critici. A se vedea **Al. Negoită**, *Drept administrativ*, Editura Sylvi, București, 1996, p. 228-229.

³¹ A se vedea **A. Trăilescu**, *op. cit.*, p. 338.

³² În dreptul administrativ francez, contenciosul administrativ subiectiv mai poartă denumirea de recurs în anulare, iar contenciosul administrativ obiectiv este denumit recurs pentru exces de putere. Ambele forme de control constituie modalități ale contenciosului în anulare (J. Rivero, *op. cit.*, p. 204).

³³ A se vedea **J. Rivero**, *Droit administratif*, 13^{-ème} édition, Paris, Daloz, 1990, p. 206-207.

administrativ s-a extins în mod substanțial. Este vorba de o nouă concepție impusă de Legea de revizuire a Constituției în privința ocrotirii „*interesului legitim*”, de noua viziune asupra noțiunilor de „*subiect de sezină*” și „*act administrativ*”, de modificarea termenelor procedurale și multe alte aspecte pe care le vom trece în revistă în cele ce urmează.

Legea nr. 554/2004 prevede, în art. 1, că „*orice persoană fizică sau juridică, dacă se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței judecătorești competente pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.*” *Interesul poate fi atât privat cât și public.* Se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

Din dispozițiile legii, pentru ca acțiunea în contencios administrativ să poată fi admisă, reiese că trebuie îndeplinite cumulativ următoarele condiții: 1) calitatea procesuală; 2) vătămarea unui drept subiectiv sau interes legitim; 3) existența unui act administrativ de autoritate sau a unui refuz nejustificat al administrației publice; 4) proveniența actului administrativ de la o autoritate administrativă sau de la o altă autoritate publică; 5) îndeplinirea procedurii administrative prealabile; 6) introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ în termenul legal.

Condiția referitoare la calitatea procesuală.

Calitatea procesuală presupune existența unei identități între persoana reclamantului și persoana titulară a dreptului încălcat (calitate procesuală activă) sau între persoana pârâtului și cel obligat să respecte dreptul (calitate procesuală pasivă).

Calitatea procesuala activă. Din cuprinsul art. 1 din Legea 554 rezultă, că pot avea calitate procesuală activă atât particularii, persoane fizice sau juridice, cât și autoritățile publice. Persoanele fizice pot introduce o acțiune în contencios administrativ dacă au capacitate de folosință³⁶ și

³⁶ Capacitatea de folosință reprezintă aptitudinea persoanei de a avea drepturi și obligații. Ea începe o dată cu nașterea persoanei și încetează o dată cu moartea acesteia.

capacitate de exercițiu³⁷. Pot avea această calitate și funcționarii publici, dacă prin actele emise de autoritățile publice se aduce atingeri unor drepturi ale lor referitoare la funcție, salariu etc.³⁸.

În ce privește persoanele juridice de drept privat, acestea pot avea calitate procesuală activă în acțiunile de contencios administrativ, dacă îndeplinesc condițiile prevăzute de Legea 31/1990 privind societățile comerciale, dar și alte legi prin care acestea iau în mod legal ființă³⁹. Astfel, potrivit art. 4 alin. (3) din Legea nr. 31/1990, societatea comercială este persoana juridică din ziua înmatriculării în registrul comerțului. Celelalte entități colective publice sau private fără scop lucrativ, devin persoane juridice de la data înscrierii în registrul special al instanței judecătorești competente⁴⁰.

În anumite situații, calitatea procesuală activă în acțiunile de contencios obiectiv este în mod expres reglementată de lege⁴¹. Astfel, potrivit art. 1 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, dacă Ministerul Public apreciază, că prin excesul de putere, concretizat în emiterea unui act administrativ normativ, se vatămă un interes public, va sesiza instanța de contencios administrativ de la sediul autorității publice emitente⁴². De asemenea, Agenția

³⁷ Capacitatea de exercițiu reprezintă aptitudinea persoanei de a-și exercita drepturile și a-și asuma obligațiile, săvârșind acte juridice. Capacitatea de exercițiu deplină începe de la 18 ani, iar de la vârsta de 14 ani, minorul are capacitate de exercițiu restrânsă. Minorul care a împlinit 14 ani poate sta în judecată numai asistat de părinții sau reprezentanții săi legali. Neavând exercițiul drepturilor lor, minorii sub vârsta de 14 ani și persoanele puse sub interdicție judecătorească nu pot sta personal în judecată, ci numai prin reprezentanții săi legali (a se vedea pentru detalii **Gheorghe Durac**, *Drept procesual civil*, Ed. Junimea, Iași, 2004 p. 99 și urm.).

³⁸ Astfel, potrivit art. 74 din Legea nr. 188/1999, funcționarul public nemulțumit de sancțiunea disciplinară aplicată, se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau a dispoziției de sancționare.

³⁹ Spre exemplu, Decretul nr. 31/1954 privitor la persoanele fizice și juridice (B. Of. nr. 8 din 30 ianuarie 1954); O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (M.Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000).

⁴⁰ A se vedea art. 33 din Decretul nr. 31/1954 și art. 5 și 17 din O.G. nr. 26/2000.

⁴¹ A se vedea **A. Trăilescu**, *op. cit.*, p. 340-341.

⁴² Ministerul Public acționează în temeiul art. 1 alin. 4 din Legea contenciosului administrativ raportat la legea sa organică: atunci când în exercitarea atribuțiilor sale 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, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau juridice

Națională a Funcționarilor Publici poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică⁴³, iar prefectul poate ataca la aceeași instanță actele autorităților publice locale, dacă le consideră nelegale⁴⁴.

În fine, potrivit art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate solicita, ea însăși, constatarea nulității aceluși act instanței de contencios administrativ, în cazul în care actul a intrat deja în circuitul civil și își produce efectele, nemaiputând fi revocat.

În anumite situații, calitatea de reclamant poate fi dobândită de o persoană fizică ca urmare a inițiativei unei autorități publice. În acest sens, potrivit art. 1 alin. (3) din Legea 554/2004, Avocatul Poporului, ca urmare a controlului realizat de el potrivit legii sale organice, în urma sesizării unei persoane fizice poate sesiza instanța competentă de la domiciliul petentului, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau excesul de putere al autorității administrative nu poate fi înlăturat decât prin justiție. Petentul va dobândi în mod automat calitatea de reclamant. În aceleași condiții, poate dobândi calitatea de reclamant o persoană fizică sau juridică vătămată într-un drept sau interes legitim de o autoritate publică, iar sesizarea instanței de contencios administrativ este făcută de Ministerul Public conform art. 1 alin. (4) din Legea nr. 544/2004.

În fine, același art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004, menționează, în teza finală, că în litigiile de contencios administrativ, calitatea de reclamant o poate avea orice persoană juridică de drept public.

Calitatea procesuală pasivă. În acțiunea de

vătămate. Ministerul Public, ca apărător al interesului public, intervine dacă apreciază că prin exces de putere, concretizat în emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes public. În plus, ca ocrotitor al interesului public acest Minister își va trimite în mod obligatoriu un reprezentant în cadrul oricărui proces de contencios administrativ.

⁴³ Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, Avocatul Poporului acționează în baza unei sesizări a unei persoane fizice care dobândește calitatea de reclamant. El poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. În acest caz, Avocatul Poporului nu va fi citat în cadrul procesului, deoarece în această situație el este un garant al exercitării drepturilor fundamentale de către cetățeni și nu un apărător al acestora în fața justiției.

⁴⁴ Art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

contencios administrativ, calitatea procesuală pasivă aparține, potrivit legii, autorității administrative care a emis (adoptat) actul atacat, indiferent dacă aceasta are sau nu personalitate juridică⁴⁵. Prin excepție, dacă acțiunea în anulare privește un act individual adresat unui alt subiect de drept, atunci are calitatea de pârât în acest proces și beneficiarul actului atacat (ipoteză prevăzută de art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004)⁴⁶. Nechemarea în judecată a beneficiarului actului atacat poate avea drept consecință inadmisibilitatea acțiunii în anulare, cu excepția cazului în care acesta intervine în proces, printr-o cerere de intervenție în nume propriu⁴⁷.

Noțiune de autoritate publică este stabilită prin lege, risipindu-se de această dată disputa de la nivel constituțional, generată de incidența articolului 52. Astfel, este considerată autoritate publică orice organ de stat sau al unităților administrative -teritoriale care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public.

Sunt de asemenea asimilate, persoanele juridice de drept privat care potrivit legii au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, și care emit în exercițiul atribuțiilor lor acte administrative.

Calitatea de pârât poate reveni și funcționarului public răspunzător de emiterea actului administrativ⁴⁸.

Condiția vătămării unui drept sau a unui interes legitim. Admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ, este condiționată, în

⁴⁵ Este firesc să stea în justiție în calitate de pârât autoritatea publică care a vătămat un drept sau interes legitim al unei persoane particulare sau a adus atingere unui interes public prin emiterea unui act administrativ, prin refuzul emiterii, tardivitate.

⁴⁶ Soluția este logică, având în vedere art. 47 C. proc. Civ. Privitor la coparticiparea procesuală în situațiile în care drepturile și obligațiile părților, ce fac obiectul judecății, au o cauză comună, precum și art. 28 din Legea nr. 554/2004, care prevede în alin. (1) că dispozițiile acestei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă.

⁴⁷ A se vedea A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 341.

⁴⁸ Art. 16 alin 1 din legea 554/2004 dispune că acțiunea în contencios administrativ poate fi îndreptată și „personal împotriva persoanei fizice care a elaborat, emis sau încheiat actul ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea privitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă va putea fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică respectivă”.

primul rând, de vătămarea unui drept sau interes legitim al reclamantului. Deci, reclamantul trebuie să invoce un drept al său sau un interes legitim, dobândit prin lege sau constituit prin acte, pe care autoritatea publică avea obligația să-l respecte și eventual să-l realizeze în favoarea sa⁴⁹.

În condițiile în care prin Legea de revizuire a Constituției s-a modificat art. 52 (fost art. 48), în sensul includerii și a interesului legitim, alături de dreptul vătămat, Legea contenciosului administrativ a reglementat, la rândul său, această noțiune. Noțiunea de interes legitim este definit chiar de Legea nr. 554/2004, care face distincție între interesul legitim privat și interesul legitim public. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. o) din lege, *interesul legitim privat* reprezintă „posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept viitor și previzibil, prefigurată”, pe când prin *interesul legitim public* înțelegem „posibilitatea de a pretinde o anumită conduită în considerarea realizării unui anumit drept fundamental care se exercită în mod colectiv ori, după caz, în considerarea apărării unui interes public” [art. 2 alin. (1) lit. p)]⁵⁰.

În doctrină, interesul legitim a fost definit ca fiind un interes personal, direct, născut și actual în acord cu interesul general și cu normele de conviețuire socială, dar fără a avea încă protecție juridică în sensul plenitudinii dreptului recunoscut de lege⁵¹.

În ce privește acțiunea în contencios administrativ, în practică s-a statuat că aceasta poate fi promovată numai pentru apărarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim⁵².

⁴⁹ În doctrină și în practică s-a statuat că acțiunea în contencios administrativ poate fi promovată numai în scopul apărării unor drepturi subiective și a unor interese legitime, și nu a unor simple interese sau vocații. Deci dreptul sau interesul legitim nu trebuie confundat cu un simplu interes sau vocație a reclamantului.

⁵⁰ În continuarea acestui text de lege, art. 2 alin. (1) lit. l) din legea contenciosului prevede că “prin interes public se înțelege interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor”.

⁵¹ A se vedea **Rozalia A. Lazăr**, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 46.

⁵² Astfel, Curtea de Apel Timișoara, a decis, într-o speță, că promovarea acțiunii în contencios administrativ este condiționată de existența unui drept al reclamantului care a fost vătămat prin actul administrativ, nefiind îndeplinită aceasta cerință legală când reclamantul invocă dreptul temei al acțiunii sale un simplu interes sau vocație. În speță, Curtea a

În legătură cu interesul legitim invocat de reclamant în susținerea acțiunii sale, doctrina a mai făcut o serie de precizări⁵³. Astfel, interesul invocat poate fi nu numai material, ci și moral⁵⁴. Interesul trebuie să fie personal, dar nu exclusiv în mod neapărat.⁵⁵ Interesul poate fi și public, iar nu numai personal. Astfel, colectivitățile descentralizate prin organele lor de conducere (primarul, consiliul municipal sau chiar consilierii locali), au calitatea de a ataca deciziile luate de autoritățile statului, dacă prin acestea se aduc atingere autorităților publice locale.

În sfârșit, interesul invocat trebuie să fie suficient de important pentru a justifica acțiunea reclamantului, fapt ce rămâne la aprecierea judecătorului⁵⁶.

avut de soluționat acțiunea reclamantei Asociația „Insula Mureș” Arad împotriva Consiliului Local Arad pentru anularea hotărârii acestuia privind prețul concesiunii terenurilor pe care sunt amplasate casele de vacanță de pe insula Mureș și obligarea la stabilirea unui preț de concesiune mai mare. Instanța de recurs, și-a motivat, în esență, decizia astfel: “Cum hotărârea administrativă prevede încheierea contractelor de concesiune pentru terenurile situate în Insula Mureș cu fiecare din proprietarii de construcții, care vor solicita aceasta, și nicidecum cu reclamanta, se constată că aceasta nu are calitate procesuală activă în cauză.” (Decizia secției comerciale și de contencios administrativ nr. 129/CA/28.10.1998, în „*Buletinul Jurisprudenței*” din 1998, Ed. Lumina Lex, p. 171-172). În schimb, Tribunalul București a hotărât, într-o speță că, întrucât consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului din care fac parte și pentru hotărârile acestuia, reclamantul, în calitatea de consilier, justifică un interes juridic legitim, pentru promovarea acțiunii prin care solicită anularea unei hotărâri a organului din care face parte (Sentința nr. 141/1994, secția de contencios administrativ în *Culegere de practică judiciară* pe 1992-1998, Ed. All Beck, București, 1999, p. 307).

⁵³ A se vedea **J. Rivero**, *op. cit.*, p. 236.

⁵⁴ De pildă, interesul credincioșilor de a celebra cultul lor sau interesul foștilor studenți ai unei universități pentru menținerea prestigiului acelei universități.

⁵⁵ De exemplu, reclamantul beneficiar al unui serviciu public, contribuabil sau locuitor al unei comune, alegător sau sinistat are un interes suficient în anularea actului administrativ referitor la funcționarea serviciului public și, respectiv, la soarta comunei (**A. Trăilescu**, *op. cit.*, p. 343).

⁵⁶ În doctrina administrativă franceză s-a arătat că noțiunea de interes (legitim), rămâne la aprecierea subiectivă a judecătorului. Jurisprudența franceză este însă extrem de liberală în această apreciere. Astfel, s-a arătat că, în ce privește recursul pentru exces de putere, se cere doar ca decizia atacată să aibă incidență asupra situației personale a reclamantului, care s-ar ameliora dacă această decizie ar dispărea. A se vedea **J. Rivero**, *op. cit.*, p. 343.