

CONTROLUL JUDICIAR ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE. CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV (PARTEA A II-A)*

TUDOR GRIGORAȘ

ABSTRACT:

Administrative matters of law, regulated under Law No. 554/2004, evince a number of characteristic features. This type of control comes after adoption or implementation of the administrative act, while it checks legality of already taken measures, not measures to be taken in the future. At the same time, the judicial control has a subsidiary nature for it is only carried on following an attempt to restore legality, based on a complaint, in the form of gracious appeal or hierarchical appeal.

It is a control over legality, not over appropriateness, which means that the court shall reject the petitioner's lawsuit if it is based on inappropriateness of an administrative act. Also, this form of control is exercised both over administrative certificates of authority and public administration contracts.

Keywords: administrative act, administrative contract, public authority, public institution, preliminary proceedings, judicial control

RÉSUMÉ:

Les procédures administratives régies par la loi 554/2004 se caractérisent par un certain nombre de caractéristiques distinctives. Ce type de contrôle est un contrôle après l'adoption ou l'application de l'acte administratif, il contrôle de la légalité des mesures existantes et prends aucune autre mesure. Cependant, le contrôle judiciaire est une filiale, qui peut être atteint qu'après la légalité rejugé du formulaire de plainte ou du recours administratif gracieux hiérarchique.

Il représente un contrôle de légalité et non d'opportunité, ce qui signifie que le tribunal va rejeter l'action du demandeur si elle est fondée sur des motifs de l'action administrative excessive. Ils sont également soumis à cette forme de contrôle de l'autorité des deux dispositions administratives et l'administration publique (contrats administratifs).

Mots-clés: acte administratif acte administratif, l'autorité publique, institution publique, la procédure révision judiciaire préalable

În conformitate cu dispozițiile art. 1 al Legii nr. 554/2004 și ale art. 52 din Constituția României revizuită, actul administrativ susceptibil de atac în fața instanței de contencios administrativ reprezintă „*actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice*”. Totodată, Legea nr. 554/2004 extinde sfera noțiunii de act administrativ, introducând alături de manifestarea unilaterală expresă de voință (actul administrativ tipic) și *tăcerea*, respectiv *refuzul nejustificat* (act administrativ atipic). Mai mult, legea asimilează, sub aspectul naturii juridice a litigiului, actelor administrative și anumite *contracte administrative*, expres nominalizate.

Actul administrativ. Legea nr. 554/2004 nu condiționează exercitarea acțiunii în contencios administrativ de caracterul ilegal al actului administrativ, acest aspect urmând a fi stabilit de instanță la momentul soluționării litigiului¹. În doctrină s-a arătat că și un act administrativ emis cu respectarea legii poate produce vătămarea unui

drept subiectiv cu ocazia executării sale, însă în acest caz se pot cere doar despăgubiri, iar nu și anularea actului.

În ce privește caracterul ilegal al unui act administrativ, poate consta atât în violarea unor dispoziții legale, cât și în comiterea unui exces de putere de către autoritatea publică emitentă, prin depășirea limitelor dreptului său de apreciere în exercitarea prerogativelor de putere publică². Pot fi atacate atât actele de autoritate, inclusiv cele administrativ-jurisdicționale, cât și actele de gestiune publică (contractele administrative). Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ, prin „*act administrativ supus controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ se înțelege actul unilateral cu caracter individual sau normativ*”, iar în continuare, se prevede că *sunt asimilate*, actelor administrative, în sensul legii menționate și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor

* Prima parte a acestui studiu a fost publicată în „Drepturile Omului”, nr.1/2013, pp. 27-35.

¹ A se vedea **Rodica Narcisa Petrescu**, *Drept administrativ*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2005, p. 382.

² Prin art. 2 alin. (1) lit. m) din Legea nr. 554/2004 definește excesul de putere ca fiind exercitarea dreptului de apreciere aparținând autorităților administrației publice prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție sau de lege.

de interes public, prestarea serviciilor publice și achizițiile publice. Mai mult, potrivit art. 18 din lege, pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ și litigiile izvorâte din încheierea, executarea și încetarea contractelor administrative.

Actul administrativ de autoritate trebuie delimitat de alte înscrisuri cu diverse denumiri: adresă, certificate, circulară, adeverință etc., care nu sunt acte juridice, ele neproducând, prin ele însele, efecte juridice, având natura unor simple operațiuni tehnico-materiale³. Prin urmare, împotriva acestor înscrisuri materiale nu se poate promova o acțiune directă în contencios administrativ⁴, iar în ce privește legalitatea lor, aceasta nu se poate aprecia decât numai o dată cu actul administrativ supus judecării⁵.

Actul administrativ atacat are, de regulă, caracter individual, deoarece numai printr-un astfel de act poate fi vătămat un drept sau un interes legitim al unei persoane. Numai în mod excepțional, astfel de drepturi și interese pot fi lezate prin acte normative⁶. Conform noilor prevederi legale⁷, un act administrativ cu caracter normativ poate produce o vătămare în mod direct, întrucât efectele acestuia privesc pe toate subiectele de drept, iar legea apără interesele publice legitime. Constituția României, în articolul 126 alineatul 6 teza a II-a prevede și ea posibilitatea încălcării de drepturi în mod direct de către anumite acte normative: „*instanțele de contencios administrativ*

sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau după caz, prin dispoziții din ordonanțele declarate neconstituționale”.

Punctul de vedere conform căruia actele administrative cu caracter normativ pot fi atacate cu acțiune directă la instanțele judecătorești este îmbrățișat și de Curtea Constituțională⁸ și de Înalta Curte de Casație și Justiție.

În toate cazurile, instanța de contencios administrativ verifică numai legalitatea actului atacat, nu și oportunitatea acestuia. Prin urmare, o acțiune în anulare întemeiată pe considerente de inoportunitate a actului atacat va fi respinsă ca inadmisibilă⁹. Judecătorul dispune de o putere de apreciere discreționară a proporționalității între utilitatea unei măsuri administrative și costul său financiar sau social ori între gravitatea unei abateri disciplinare și sancțiunea aplicată unui funcționar public¹⁰.

Dacă, în urma introducerii acțiunii în contenciosul administrativ, judecătorul constată că autoritatea publică pârâtă a emis actul cu depășirea intenționată a dreptului său de apreciere, sau fiind într-o eroare de apreciere a situației de fapt, care a determinat-o să acționeze într-un anumit sens, va anula actul astfel emis pe motiv de nelegalitate, nu de inoportunitate.

Refuzul nejustificat. Refuzul nejustificat de a rezolva o cerere reprezintă nesatisfacerea unor

³ A se vedea **A. Trăilescu**, *Drept administrativ*, curs administrativ, Ed. All Beck, București, 2005, p. 344-345.

⁴ Astfel, într-o speță, s-a decis că adresele Casei de Asigurări a Avocaților și Ministerului Muncii și Protecției Sociale cu privire la baza de calcul a pensiei unei persoane sunt acte preparatorii care nu produc efecte juridice prin ele însele și nu pot vătăma un drept sau interes legitim; “întrucât recurentul-reclamant nu a contestat decizia de pensie, urmează ca recursul să fie respins ca nefondat” (C.S.J., decizia nr. 568 din 27 martie 1997 a secției de contencios administrativ, în *Buletinul Jurisprudenței*, 1997, Ed. Argessis, 1998, p. 265-267.

⁵ Art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004. Cu toate acestea, întrucât un act administrativ de autoritate poate avea denumiri diferite, iar pentru a-l califica nu are importanță numai denumirea, ci și faptul dacă este sau nu producător de efecte juridice, în anumite situații, în mod excepțional astfel de acte pot constitui acte administrative de autoritate și poate fi atacat pe calea contenciosului administrativ.

⁶ A se vedea **A. Trăilescu**, *op. cit.*, p. 345.

⁷ Vezi Legea administrației publice locale, unde se prevede posibilitatea ca cetățenii să conteste anumite reglementări ale hotărârilor consiliilor județene, dispozițiilor primarilor sau hotărârilor consiliilor locale.

⁸ În acest sens Curtea Constituțională a statuat că: „... actele normative și individuale ale Guvernului și celorlalte autorități ale administrației publice centrale sau locale, indiferent de materia la care se referă sunt controlate, sub aspectul legalității, de instanțele judecătorești, respectiv de secțiile speciale de contencios administrativ constituite prin Legea nr. 29/1990. Această concluzie se impune și atunci când legalitatea actului administrativ privește nerespectarea însăși a legii fundamentale, fiind emis cu exces de putere, adică cu depășirea limitelor și condițiilor de exercitare a competenței organului emitent.” Decizia nr. 33 din 19.04.1994, în *Culegere de decizii și hotărâri*, 1994, M. Of., I, p. 203. Vezi de asemenea și Decizia nr. 34 din 27.04.1994, în *Culegere de decizii și hotărâri*, 1994, M. Of., I, p. 206.

⁹ Spre deosebire, în doctrina franceză se recunoaște, iar practica judecătorească confirmă dreptul judecătorului sesizat cu o acțiune în contencios administrativ de a verifica existența împrejurărilor de fapt invocate de administrație în motivarea deciziei sale.

¹⁰ Astfel, în cazul unei exproprieri, judecătorul poate să verifice dacă costul său financiar și inconvenientele sociale nu sunt excesive față de avantajele pe care colectivitatea le poate avea în urma exproprierii (**A. Trăilescu**, *op. cit.*, p. 346).

pretenții juridice întemeiate pe valorificarea unor drepturi conferite unor persoane fizice sau juridice¹¹.

Potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, prin refuz nejustificat de a soluționa o cerere, se înțelege și tăcerea administrației, adică faptul de a nu răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă prin lege nu este prevăzut un alt termen. Cu alte cuvinte, legea se referă atât la un refuz expres, cât și la un refuz tacit al administrației publice, ambele cunoscând același regim juridic.

Refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege unei persoane fizice sau juridice de către organele administrației publice, a fost calificat în doctrină fie ca un fapt material-juridic, asimilat de lege actelor administrative¹², fie ca un „act administrativ prin asimilare”¹³. Se consideră astfel act administrativ asimilat refuzul nejustificat în a da satisfacție unei cereri formulate de o persoană fizică sau juridică în legătură cu un drept pe care legea i-l recunoaște iar autoritatea administrativă are obligația să-l satisfacă¹⁴.

Totodată, refuzul nejustificat este legat de noțiunea de exces de putere. Acesta apare atunci când autoritățile administrației publice au un anumit drept de apreciere, legea conferindu-le atribuții în a adopta o soluție din mai multe posibile¹⁵.

Curtea Supremă de Justiție, Secția de Contencios Administrativ a arătat că: „tăcerea în cazul în care administrația are obligația să facă ceva în realizarea unui drept recunoscut de lege, se consideră refuz nejustificat al unei pretenții juridice și deschide celui vătămat în drepturile sale, posibilitatea acțiunii în contencios administrativ”¹⁶.

În orice situație, Legea califică refuzul

¹¹ A se vedea **A. Trăilescu**, *op. cit.*, p. 346-347.

¹² *Ibidem*, p. 347.

¹³ A se vedea **A. Iorgovan**, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ediția 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 537.

¹⁴ Considerație aparținând prof. I. Alexandru, *op. cit.*, p. 557. Menționăm totuși, o deplasare a centrului de greutate a actului administrativ asimilat de la refuzul manifest sau tacit (formulare aparținând prof. **Al. Negoită**, *Drept Administrativ*, Ed. Sylvi, București, 1996) sau tăcere administrativă (în viziunea prof. **V. Vedinaș**, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 54) în Legea 29/1990, la tardivitate, în sistemul Legii 554/2004.

¹⁵ Refuzul apare astfel ca nejustificat atunci când este întemeiat pe exces de putere, când administrația refuză să dea un răspuns, deși legea îi permite să dea o soluție oarecare.

nejustificat expres ca fiind exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței unei autorități publice de a nu rezolva o cerere a unui particular¹⁷.

Condiția ca actul administrativ atacat să provină de la o autoritate administrativă sau de la o altă autoritate publică. Actul administrativ atacat trebuie să fie emis de o autoritate administrativă¹⁸, de o altă autoritate publică sau chiar de un organism privat investit de lege cu atribuții de putere publică (stabiliment de utilitate publică). Astfel, potrivit art. 1 din Legea nr. 554/2004 coroborat cu art. 52 din Constituție, actul administrativ atacat poate proveni de la o autoritate publică, care poate să aparțină administrației publice centrale sau locale, dar, poate fi emis și de o altă autoritate publică ce nu aparține acestui sistem de organe ale statului¹⁹.

În doctrină s-a arătat că și structurile nestatale, asociațiile, persoanele juridice cu scop nelucrative împuternicite de lege să desfășoare o activitate de interes public, trebuie considerate autorități administrative. Actele acestor organisme au fost denumite „acte administrative prin delegație”²⁰. Astfel au fost calificate, spre exemplu, actele emise de Uniunea Avocaților din România, Camera Notarilor Publici, Asociația Vânătorilor și Pescarilor, universitățile particulare etc.

De asemenea, în practică s-a decis că sunt acte

¹⁶ A se vedea Decizia nr. 67/1993 C.S.J., S.C.A., citată de **V. Prisăcaru**, *Tratat de drept administrativ*, p. 302.

¹⁷ Art. 2 alin. (1), lit. h) din Legea 554/2004.

¹⁸ În doctrină, noțiunea de „autoritate administrativă” include următoarele categorii de autorități publice: a) autorități ale administrației de stat, centrale și teritoriale (cei doi șefi ai executivului, autorități ale administrației centrale de specialitate subordonate sau nesubordonate, autonome, prefect, servicii descentralizate sau deconcentrate ale ministerelor din teritoriu, alte structuri subordonate acestora); b) autorități autonome locale (consiliile locale, consiliile județene, primarul, și structurile subordonate lor); c) instituțiile publice și regiile autonome de interes public, a se vedea **Charles Debbasch, Jean-Claude Ricci**, *Contentieux administratif*, 7^e édition, Paris, Daloz, 1999, p. 632; în același sens și **V. Vedinaș**, *op. cit.*, pp. 103-104.

¹⁹ Astfel de acte pot fi, spre exemplu, actele organelor de conducere ale instanțelor judecătorești sau ale organelor de conducere ale Parlamentului (președinții Camerelor și birourilor permanente) privind eliberarea din funcție a unor persoane.

²⁰ A se vedea **A. Trăilescu**, *op. cit.*, p. 347. În același sens, a se vedea, pentru detalii, **T. Drăganu**, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, pp. 144-145.

administrative, în înțelesul legii contenciosului administrativ, nu numai actele juridice efectuate de organele administrației de stat, ci și actele juridice efectuate de autoritățile care au calitatea de organe administrative, chiar dacă nu sunt întotdeauna de stat, în măsura în care acestea sunt investite prin lege să îndeplinească funcțiuni administrative, îndeplinind și săvârșind în acest sens acte juridice, în scopul aplicării legilor²¹.

Tot doctrinei îi revine și meritul fundamentării distincției dintre autoritățile publice și instituțiile publice. Astfel, sensul principal al sintagmei *autoritate publică* este acela de organ public, adică un colectiv organizat de oameni, care exercită prerogative de putere publică la nivel statal sau local sau, într-o altă formulare, o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică pentru realizarea unui serviciu public. În schimb, prin *instituție publică* se au în vedere structurile subordonate unor autorități ale administrației care funcționează din venituri bugetare sau extrabugetare²².

Condiția îndeplinirii procedurii administrative prealabile. Conform art.7 alin. (1) din Legea nr.554/2004, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorității emitente revocarea în tot sau în parte a acestuia. Această procedură mai poartă denumirea de *recurs grațios* și este obligatorie. Termenul pentru exercitarea recursului grațios este de 30 de zile de la data comunicării actului.

De asemenea, cel vătămat poate sesiza, în același termen, și organul ierarhic superior celui care a emis actul. Această procedură are denumirea de *recurs ierarhic* și are caracter facultativ. Legea nu obligă, însă nici nu interzice exercitarea ambelor forme de recurs²³. Totuși, trebuie

²¹ Din acest punct de vedere, Uniunea Avocaților din România, formă organizatorică cu structură și competență stabilite prin lege, prin care statul asigură cadrul juridic de exercitare a profesiei de avocat, trebuie considerate ca făcând parte dintre autoritățile administrative, iar actele ei, considerate acte administrative (T. Drăganu, *op. cit.*, pp. 113-114).

²² A se vedea Dana A. Tofan, *Drept Administrativ*, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 6.

²³ Vătămatul nu este obligat să parcurgă ambele faze ale procedurii; mai mult, există autorități publice față de care nu

îndeplinite două condiții: una subiectivă, constând într-o manifestare de voință în acest sens și alta obiectivă, a posibilității formulării unui asemenea recurs, ținând cont că el se realizează la autoritatea administrativă ierarhic superioară. În lipsa unei precizări legale exprese, autoritatea ierarhic superioară poate fi sesizată concomitent, la un termen ulterior celui în care a fost introdus recursul grațios sau după ce s-a primit răspunsul nefavorabil din partea emitentului²⁴.

Legea mai prevede un termen de maxim 6 luni de la data emiterii actului administrativ, pentru îndeplinirea procedurii prealabile în cazul în care dreptul sau interesul legitim al petiționarului a fost lezat printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, precum și în acele cazuri în care, pentru motive temeinice, persoana vătămată a fost în imposibilitate de a-și exercita acest drept în termenul de 30 de zile de la data comunicării actului²⁵.

Procedura prealabilă este obligatorie și în cazul în care se contestă actele administrativ-jurisdicționale, fiind aplicabil același termen de 30 de zile de la data comunicării acestor acte.

Îndeplinirea procedurii prealabile nu este obligatorie, potrivit dispozițiilor alin. (5) al aceluiași art. 7 din Legea nr. 554/2004, în următoarele 3 cazuri: a) a acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici; b) în cazul acțiunilor celor vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe neconstituționale; c) în cazul controlului legalității actelor administrative de legalitate pe cale indirectă, adică pe calea excepției de nelegalitate.

În afara acestor cazuri expres prevăzute de lege,

se poate parcurge decât calea recursului grațios (este vorba aici despre autoritățile centrale care nu sunt subordonate, cum este cazul Guvernului, Președintelui cât și al autorităților autonomiei locale)

²⁴ Pentru opinii diferite referitoare la termenul în care poate fi introdus recursul ierarhic vezi V. M. Ciobanu, *Tratat teoretic și practic de procedură civilă*, vol. II, Ed. Național, București, 1997, p. 17, O. Podaru, *Considerații privind procedura prealabilă a contenciosului administrativ român*, „Revista de drept comercial”, nr. 6/2000, p. 85, C. L. Popescu, nota I la Decizia nr. 416/1995 a C.S.J., S.C.A., în „Dreptul”, nr. 10/1997, p. 104.

²⁵ Termenul maxim de 6 luni are natura juridică a unui termen de prescripție, fiind prevăzut de alin. (7) al art. 7 Legea nr. 554/2004. Aceasta înseamnă că termenul în discuție este un termen procedural susceptibil de întrerupere, suspendare și repunere în termen.

din analiza art. 7 al Legii nr. 554/2004 rezultă că procedura prealabilă nu este obligatorie nici în cazul refuzului nejustificat al autorităților publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept sau interes legitim al unei persoane fizice sau juridice. În acest din urmă caz, persoana vătămată se poate adresa direct instanței de contencios administrativ pentru obligarea autorității publice refractară la rezolvarea cererii sale privind eliberarea unui act administrativ ori a oricărui alt înscris prevăzut de lege²⁶. Procedura prealabilă nu este necesară nici în cazul actelor administrative irevocabile.

În ce privește natura juridică a termenului de 30 de zile în cadrul căruia trebuie să se facă sesizarea autorității administrative emitente sau, după caz, a celei ierarhic superioare, ca modalitate de îndeplinire a procedurii prealabile promovării unei acțiuni în contenciosul administrativ, acesta este un termen de recomandare²⁷.

De la regula depășirii termenului de 30 de zile, până la împlinirea termenului de 6 luni, prin alin. (3) al art. 7, Legea 554/2004 reglementează și o excepție, prevăzută însă pentru terța persoană²⁸. Reglementarea posibilității introducerii acțiunii prealabile și de către o terța persoană, reprezintă un element de noutate a noii legi a contenciosului administrativ²⁹.

Cât privește termenul în care autoritatea publică sesizată are obligația să se pronunțe, acesta este în toate cazurile de 30 de zile de la data înregistrării

plângerii prealabile³⁰.

Condiția introducerii acțiunii în contenciosul administrativ în termenul legal. După îndeplinirea procedurii administrative prealabile, cel vătămat în dreptul său poate sesiza instanța judecătorească, în termen de 6 luni de la comunicarea soluției dată plângerii sale administrative³¹. Deși legea nu prevede în mod expres, în cazul în care autoritatea emitentă sau cea ierarhic superioară, nu rezolvă plângerea reclamantului în 30 de zile de la înregistrarea acesteia, atunci la expirarea acestui termen începe să curgă termenul de 6 luni pentru sesizarea instanței judecătorești.

Actele administrative prealabile încheierii contractelor administrative sunt acte administrative de autoritate și pot fi atacate potrivit regulilor aplicabile acestei categorii de acte administrative prevăzute atât de legile speciale cât și de Legea-cadru nr. 554/2004³².

În cazul acțiunilor promovate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, termenul de 6 luni curge de la data când aceste autorități au cunoscut existența actului nelegal.

Admisibilitatea unei acțiuni peste termenul de 6 luni rămâne la aprecierea exclusivă a judecătorului, legea prevăzând că depășirea termenului poate fi justificată numai din motive temeinice care vor fi apreciate ca atare de la caz la caz.

Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, prevede și un termen special de 1 an de zile, dar numai pentru promovarea acțiunii în anularea actelor administrative de autoritate³³. Acest termen curge de la data emiterii actului atacat, iar efectuarea procedurii administrative prealabile este obligatorie în cursul acestuia. În consecință, în cazul neefectuării procedurii prealabile, acțiunea în contencios administrativ va fi respinsă ca inadmisibilă, iar în cazul în care procedura prealabilă este realizată după expirarea

²⁶ A se vedea **A. Trăilescu**, *op. cit.*, p. 349.

²⁷ Aceasta rezultă din coroborarea alin. (1) cu alin. (7) al art. 7 din Legea 554/2004, iar calificarea acestuia ca termen de recomandare nu este lipsită de consecințe juridice, în sensul că nemotivarea temeinică a nerespectării acestuia poate conduce la o soluție din partea autorității administrative de respingere a plângerii prealabile tardiv introdusă. În considerarea opiniei potrivit căreia termenul de 30 de zile pentru îndeplinirea procedurii prealabile introducerii acțiunii în contencios administrativ ar fi un termen de prescripție, a se vedea **A. Trăilescu**, *op. cit.*, pp. 349-350 și **C. S. Munteanu**, *Notă la Încheierea din 24 dec. 1980 a Judecătoriei Tg. Jiu*, în Revista română de drept, nr. 11/1981, p. 35-36. De asemenea, vezi și **I. Santai**, *Condițiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul legii contenciosului administrativ*, p. 18, care găsea termenul prevăzut la art. 5 alin. (1) având natura unui termen de decădere procesual.

²⁸ Acest articol are următorul conținut: „Este îndreptățită să introducă plângere prealabilă și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoștință de existența acestuia, în limitele termenului de 6 luni prevăzut la alin (7).”

²⁹ A se vedea **A. Iorgovan**, *op. cit.*, p. 588.

³⁰ Cu excepția cazurilor în care prin lege sunt reglementate, în mod expres, pentru anumite categorii de organe, termene mai mari de 30 de zile. Dreptul comun al acestei reglementări este dat de O.G. nr. 27/2002 privind activitatea de soluționare a petițiilor (M. Of., I, nr. 84 din 1 februarie 2001 și aprobată cu modificări prin Legea 233/2002, publicată în M. Of., I, nr. 296 din 30 aprilie 2002).

³¹ Art. 11 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004.

³² A se vedea **A. Trăilescu**, *op. cit.*, p. 353.

³³ Art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

termenului de un an de la data emiterii actului, acțiunea în anulare va fi respinsă pentru tardivitate.

Termenul de 6 luni a fost calificat de lege ca fiind un termen de prescripție, cu toate consecințele teoretice și practice ce rezultă din aceasta (susceptibil de suspendare, întrerupere și repunere în termen), iar termenul de un an are natura unui termen de decădere. Astfel se explică faptul că o acțiune în contenciosul administrativ poate fi promovată, pentru motive temeinice, și după expirarea termenului de 6 luni dar nu mai târziu de 1 an. Judecătorul poate aprecia asupra repunerii în termen peste termenul de 6 luni, dar numai cu respectarea termenului maxim de 1 an, prevăzut de art. 11 alin. (2) din legea contenciosului administrativ.

În ceea ce privește dreptul la acțiune împotriva actelor administrative normative și a ordonanțelor sau a dispozițiilor din ordonanțe, potrivit art. 11 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, acesta este imprescriptibil.

Actele administrative exceptate de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ (finele de neprimire). Instituția finelui de neprimire³⁴ reprezintă o constantă în contenciosul administrativ autohton. În acest sens, autorii în domeniu precizau că „acțiunile în contencios au fost întotdeauna condiționate atât de situații care trebuiau împlinite (condiții pozitive), cât și de situații care nu trebuiau îndeplinite (condiții negative). Aceste din urmă cauze sunt definite și fine de neprimire³⁵”.

Vechea lege a contenciosului administrativ, Legea nr. 29/1990³⁶, reglementa 9 categorii de acte administrative care nu pot fi atacate în justiție³⁷: a) actele administrative de autoritate și de gestiune dintre Parlament sau Președintele României și Guvern; b) actele administrative de autoritate și de

gestiune ale organelor de conducere din cadrul Parlamentului; c) actele administrative referitoare la siguranța internă și externă a statului; d) actele administrative referitoare la interpretarea și executarea tratatelor internaționale la care România este parte; e) actele administrative prin care s-au luat măsuri urgente de organele puterii executive pentru evitarea sau înlăturarea unor evenimente pericol public, cum sunt actele emise ca urmare a stării de urgență sau pentru combaterea calamităților naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizootiilor și altor evenimente de aceeași gravitate; f) actele de comandament cu caracter militar; g) actele administrative pentru desființarea sau modificarea cărora se prevede prin lege specială o altă procedură judiciară; h) actele de gestiune săvârșite de stat, în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său; și i) actele administrative adoptate în exercitarea unor atribuții de control ierarhic.

Primele 5 categorii de acte administrative exceptate de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ au fost denumite în doctrină „acte de guvernământ”. Aceste acte au fost calificate ca fiind acte politice nu administrative, fiind în consecință exceptate de la forma de control a contenciosului administrativ. S-a constatat că actele adoptate de Parlament în relația lui cu Guvernul nu întrunesc trăsăturile caracteristice ale actelor administrative, ci sunt acte politice³⁸. De asemenea, actele emise de Președintele României în raporturile sale cu Guvernul sunt acte cu caracter politic.

Formularea permite concluzia că toate actele³⁹ emise în exercitarea raporturilor dintre aceste autorități publice sunt sustrate controlului de legalitate al instanțelor judecătorești. În realitate însă, exceptarea unora dintre aceste acte de la controlul judecătoresc nu era justificată, întrucât ele nu se încadrează în categoria așa-ziselor „acte de guvernământ”. Astfel, spre exemplu, actele de autoritate și de gestiune ale organelor de conducere

³⁴ Finele de neprimire reglementat de Legea nr. 29/1990.

³⁵ A se vedea **A. Iorgovan, I. Vida**, *Constituționalizarea contenciosului administrativ*, în *Dreptul*, nr. 5-6/1994, p. 12.

³⁶ Modul în care au fost reglementate excepțiile de la controlul de legalitate consacrate de Legea 29/1990, a avut de suferit după intrarea în vigoare a Constituției din 1991.

³⁷ S-a arătat, că expresia „nu pot fi atacate în justiție” nu este cea mai potrivită, ea fiind contrazisă de dispozițiile următoare ale art. 2 care permit controlul legalității unor acte administrative de către instanțele de drept comun. A se vedea **Gh. Țigăeru, C. Jornescu**, *Contenciosul administrativ*, Legea nr. 29 din 8 noiembrie 1990 cu comentarii și practică judiciară, Ed. Lumina, București, 1992, p. 28 și **T. Drăganu**, *op. cit.*, p. 218.

³⁸ A se vedea **Al. Negoită**, *Contenciosul administrativ român și elemente de drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 1992, p. 103.

³⁹ Prin aceste acte s-ar putea afla și acte administrative care produc vătămări unor drepturi ori interese legitime ale persoanelor. Sustragerea acestora de la controlul de legalitate ar fi contrară marilor principii ale sistemului nostru constituțional, ceea ce nu poate fi menținut. **A. Iorgovan**, *op. cit.*, p. 468.

ale Parlamentului sunt acte de natură administrativă.

Pornind de la această realitate juridică, Legea nr. 554/2004 nu a mai exceptat dintre „actele de guvernământ” decât actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul și actele emise în situații excepționale⁴⁰.

Actele administrative exceptate de la controlul instituit prin Legea nr. 554/2004. În ce privește *actele emise în situații excepționale* (pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau a celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor), potrivit noii legi a contenciosului administrativ, acestea pot fi atacate numai pentru exces de putere⁴¹.

Referitor la *actele de comandament cu caracter militar*, exceptarea acestora de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ a fost menținută și de Legea nr. 554/2004⁴². Actul de comandament cu caracter militar reprezintă actul care emană de la o autoritate publică cu caracter militar (prin comandament militar înțelegându-se o totalitate de trupe puse sub comanda unui șef determinat⁴³); are cuprinsul unui act de natură militară (adică este în legătură directă cu serviciul și îndatoririle militare) și conține ideea de ordin, de comandă (cu caracterul ei de disciplină militară)⁴⁴.

Rățiunea sustragerii acestor acte de la controlul instanțelor judecătorești constă în necesitatea asigurării spiritului de disciplină al subordonaților, raportat la ideea de prestigiu și autoritate a superiorilor, precum și a condițiilor de unitate, capacitate și rapiditate necesare operațiunilor militare. În categoria acestor acte au fost incluse toate ordinele și instrucțiunile de serviciu privitoare la măsurile de pregătire și instrucție a trupelor și

ofițerilor, la mobilizări de contingente și concentrări de trupe, la repartiția și dislocarea unităților, la atribuirea și luarea de comenzi, la manevre, exerciții și operațiuni militare⁴⁵.

Prin urmare, orice acte emise de autoritățile militare, străine de necesitățile propriu-zise ale acțiunilor militare, pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ⁴⁶.

Exceptarea *actelor administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară*⁴⁷ a fost menținută și de Legea nr. 554/2004, aceste acte fiind supuse controlului judecătoresc la instanțele de drept comun. Astfel, hotărârile Comisiei județene de aplicare a Legii nr. 18/1991 sau ale Comisiei județene pentru aplicarea Legii nr. 112/1995 pot fi atacate la judecătorie⁴⁸.

În ce privește *actele de gestiune private*, deși Legea nr. 554/2004 nu conține nici o prevedere expresă în acest sens, aceste acte nu fac obiectul

⁴⁵ Astfel, în practică, s-a decis că prin acte de comandament cu caracter militar înțelegem actele emise de autoritățile militare competente, în scopul asigurării ordinii și disciplinei în cadrul unităților militare, a cadrelor militare din aceste unități. Deci, se au în vedere actele care au un cuprins de natură militară, referindu-se la serviciul și îndatoririle militare și care cuprind ideea de ordine, de comandă, acte a căror executare asigură disciplina militară (A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 356).

⁴⁶ În acest sens, într-o speță s-a constatat că, printr-un ordin emis de Ministerul Apărării Naționale, reclamantul a fost trecut în rezervă. Acest act, față de cele arătate mai sus, nu poate constitui act de comandament militar exceptat de la controlul de contencios administrativ (C.S.J., secția de contencios-administrativ, decizia nr. 1051 din 5 iunie 1997, în "Dreptul", nr. 5/1998, p. 112).

⁴⁷ Pentru a ne afla în prezența acestui fine de neprimire trebuie să îndeplinim o serie de condiții, considera prof. Vedinaș, din analiza atentă a celor consemnate de prof. Rarinceșcu, în consonanță cu opiniile prof. Iorgovan. „O primă condiție se referă la însăși procedura judiciară; nu trebuie să ne aflăm în prezența unui recurs grațios, ierarhic sau a unei căi administrative jurisdicționale de atac. Apoi, trebuie să fie vorba despre o acțiune directă, care să poată permite atacarea actului pe cale de acțiune principală, iar nu pe cale de excepție. Calea judiciară trebuie să fie prevăzută de lege, în accepțiunea *stricto sensu* de act juridic al Parlamentului și bineînțeles prin ordonanță de guvern. Iar în final, reclamantul trebuie să poată obține pe calea recursului paralel aceeași satisfacție ca și când s-ar fi adresat instanței de contencios administrativ”. Pentru detalii a se vedea V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 102.

⁴⁸ În doctrină s-a semnalat că aceste prevederi ale Legii nr. 554/2004 sunt neconstituționale, întrucât contravin art. 126 alin. (6) din Constituție, potrivit căruia controlul judecătoresc al actelor administrative se exercită pe calea contenciosului administrativ (a se vedea pentru detalii C. L. Popescu, *Contenciosul administrativ potrivit dispozițiilor constituționale revizuite*, în „Dreptul” nr. 3/2004, p. 5).

⁴⁰ Art. 5 alin. (1) lit. a) și alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

⁴¹ Legea definește cazurile de exces de putere ca fiind acele situații în care autoritățile publice au dat o calificare greșită împrejurărilor care au determinat emiterea acestor acte și, când prin actele respective, s-au încălcat drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor.

⁴² Art. 5 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004.

⁴³ De pildă: șeful statului, ministrul armatei, comandamente militare superioare, corpurile de armată, divizii.

⁴⁴ A se vedea I. Dragoman, *Actele autorităților militare*, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 26.

controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ, acestea fiind supuse controlului instanțelor de drept comun. Deoarece obiectul acestor acte îl formează administrarea patrimoniului statului, trebuie menționat faptul că aceste acte juridice nu au un caracter unilateral, ci contractual. Aceasta este o deosebire fundamentală care le distinge de actele administrative de autoritate și care le determină regimul aplicabil: regimul juridic de drept comun dacă este vorba de gestiunea patrimoniului particular al statului sau un regim juridic de drept comun combinat cu cel de drept public în cazul gestiunii publice a statului⁴⁹.

Mai poate fi precizat, pentru caracterizarea actelor de gestiune, și criteriul calității autorului actului de gestiune și al calității autorului actului administrativ. Autorul actului de gestiune folosește la încheierea actului juridic, capacitatea sa juridică civilă⁵⁰, în timp ce autorul actului administrativ folosește competența pe care i-o oferă legea de a acționa pe baza și în vederea executării ei⁵¹.

Distincția între actele administrative și cele de gestiune nu este întotdeauna ușor de făcut. Încercându-se a se găsi anumite criterii de delimitare între aceste două categorii, s-a arătat, că ne vom găsi în prezența unui act de gestiune dacă autoritatea administrativă participă la emiterea lui ca persoană juridică civilă și actul a fost săvârșit de stat pentru administrarea patrimoniului său. Dacă autoritatea administrativă se manifestă în ambele calități atât ca persoană de drept public cât și ca persoană juridică civilă, prima dintre calități, cea

de persoană de drept public va prevala asupra celeilalte, actul trebuind socotit a fi administrativ⁵².

Curtea Supremă de Justiție a statuat că actele de gestiune sunt acele acte juridice cu caracter contractual ori făcute pentru valorificarea unor drepturi contractuale săvârșite de stat în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său. Actele de gestiune au aceeași natură cu actele întocmite de simpli particulari, implicând din această cauză o egalitate de voință în ce privește părțile, între care se stabilesc raporturi juridice – fiind considerate ca supuse unui regim juridic de drept privat același care reglementează raporturile dintre particulari⁵³.

Similară este și situația *actelor administrative de control ierarhic*. Cu toate că legea contenciosului administrativ nu prevede, doctrina consideră că aceste acte nu pot fi atacate în contencios administrativ de către subiectele subordonate ierarhic, întrucât ele au obligația să se subordoneze organelor ierarhic superioare și să execute măsurile stabilite de acestea. Astfel, actul unui minister de a destitui organul de conducere al unei regii autonome din subordinea sa este un act luat în exercitarea atribuțiilor de control ierarhic⁵⁴. Totuși, dacă prin asemenea acte s-au vătămat drepturi ale unor terțe persoane, actele respective pot fi atacate de cei lezați la instanța de contencios administrativ⁵⁵. De asemenea, Legea nr. 188/1999⁵⁶ dă posibilitatea funcționarilor publici de a ataca la instanțele de contencios-administrativ actele administrative de sancționare disciplinară.

⁴⁹ A. Negoită, *Contenciosul...op. cit.*, pp. 249-250.

⁵⁰ „Ori de câte ori autoritatea administrativă dezbracă haina autorității publice, rămâne și se va comporta ca un particular...” P. Perju, *Sinteză de practică a Tribunalului Județean Suceava în domeniul contenciosului administrativ*, în „Dreptul”, nr. 1/1993, p. 62.

⁵¹ „Dacă actul vizează executarea legilor sau un drept recunoscut de lege, este un act administrativ de autoritate”. P. Perju, *Sinteză de practică a Tribunalului Județean Suceava în domeniul contenciosului administrativ*, în „Dreptul”, nr. 1/1993, p. 62.

⁵² A se vedea R. N. Petrescu, *Criterii de distingere între actele administrative de autoritate și actele de gestiune ale statului – implicații pe planul contenciosului administrativ*, în „Dreptul”, nr. 10/1992, p. 43.

⁵³ C. S. J., S. C. A., Decizia nr. 109 din 23 mar. 1992, publicată în revista „Dreptul”, nr. 11/1992, pp. 78-79.

⁵⁴ În acest sens, Curtea Supremă de Justiție a decis că ordinul de destituire a consiliului de administrație a unei regii autonome, emis de ministerul de resort în exercitarea atribuțiilor de control ierarhic, este un act administrativ, care nu poate fi atacat în justiție (secția de contencios administrativ, decizia nr. 346/1992 în Repertoriul „Jurisprudența și doctrina română 1989-1994”, vol. II, Ed. Argessis, Curtea de Argeș, 1995, p. 61).

⁵⁵ A se vedea I. Iovănaș, *op. cit.*, pp. 161-162.

⁵⁶ Republicată în M. Of., I, nr. 251 din 22 martie 2004.