

ROBERT CRISTIAN DIMA

Judecător la Tribunalul București

# ACȚIUNEA ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

COMENTARIU, DOCTRINĂ ȘI JURISPRUDENȚĂ

*Editura*  
**Hamangiu**  
2021

### III.1.9. Aspecte procedurale

#### III.1.9.1. Procedura prealabilă – condiție de exercițiu a acțiunii

Sub aspect procesual, procedura prealabilă constituie o condiție de exercițiu a acțiunii judiciare, astfel că orice neregularitate referitoare la condițiile și termenele de exercitare ale plângerii prealabile va conduce la soluția de inadmisibilitate a acțiunii.

Ca orice condiție de exercitare a acțiunii civile, aceasta trebuie să fie **îndeplinită la data sesizării instanței**.

Plângerea prealabilă este o componentă esențială a mecanismului de control de legalitate instituit de Legea nr. 554/2004 nu doar prin rațiunea și finalitatea sa, aspecte expuse la începutul acestui capitol, dar și prin raportare la modalitatea de determinare a termenelor de formulare a acțiunii judiciare.

În practică s-au întâlnit și **cazuri în care plângerea prealabilă a fost formulată după înregistrarea cererii de anulare a actului la instanță**, în această situație soluția corectă fiind aceea de *admitere a excepției inadmisibilității*.

#### Practică judiciară

Legea nr. 554/2004 instituie o procedură administrativă obligatorie, prealabilă sesizării instanței, exercitată sub forma recursului grațios sau ierarhic, care constă în aceea că, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă există, revocarea în tot sau în parte a acesteia.

Instanța constată însă că reclamanta s-a adresat autorității emitente după sesizarea instanței de contencios administrativ, respectiv la data de 11 martie 2019 (data trimiterii poștale – 8 martie 2019), astfel că înscrisul denumit plângere prealabilă nu mai constituie un recurs grațios, pentru că nu se mai află strict în sfera unui raport juridic de drept administrativ; o astfel de sesizare nu poate avea decât natura juridică a unei încercări de soluționare amiabilă a litigiului care nu împiedică admiterea excepției inadmisibilității<sup>[1]</sup>.

<sup>[1]</sup> Trib. București, s. a II-a cont. adm. și fisc., sent. civ. nr. 4126 din 4 iunie 2019, nepublicată.

### III.1.9.2. Termenele de exercitare a plângerii prealabile

Art. 7 din Legea nr. 554/2004 instituie mai multe categorii de termene, într-o tehnică legislativă nu tocmai oportună, utilizând, în cadrul și cu privire la aceeași instituție juridică, atât termene aparent procedurale, cât și termene substanțiale.

*III.1.9.2.1. Termenul de 30 de zile aplicabil în cazul actului administrativ cu caracter individual*

În privința *actului administrativ cu caracter individual*, persoana căreia i se adresează acest act are obligația de a formula plângerea prealabilă în **termen de 30 de zile de la data comunicării actului** [art. 7 alin. (1) teza I din Legea nr. 554/2004].

În *opinia noastră*, având în vedere sediul materiei și rațiunea instituirii procedurii prealabile, prin raportare la prevederile art. 28 din Legea nr. 554/2004, apreciem că termenul de 30 de zile ar trebui să fie **un termen substanțial de decădere**.

Cu privire la natura juridică a acestui termen, **în doctrină** au fost exprimate numeroase și variate puncte de vedere, pe care nu le vom aborda în această lucrare, cert este că *jurisprudența este constantă în a aprecia acest termen ca fiind unul de decădere*, de foarte multe ori fiind analizat ca *un termen procesual de decădere*.

Nerespectarea acestui termen va avea ca efect:

- **respingerea plângerii prealabile, ca tardiv formulată**; iar
- asupra acțiunii judiciare, **respingerea acesteia din urmă ca inadmisibilă**.

*III.1.9.2.2. Termenul-limită de prescripție de 6 luni aplicabil în cazul actelor administrative unilaterale*

Conform ultimei teze a art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004:

Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.

Acest termen de 6 luni este calificat expres de legiuitor, în teza ultimă a art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, ca fiind **un termen de prescripție**.

Din interpretarea dispozițiilor precitate reținem că legiuitorul nu a instituit două termene facultative, ci din contră, a ales o tehnică legislativă deficitară, prin care *a dorit să instituie, pe lângă termenul de 30 zile, încă un termen-limită, dar nici acesta cu caracter absolut*, aspect stabilit și în **jurisprudența Curții Constituționale**:

Cât privește *limitele legale impuse pentru exercitarea dreptului la acțiune*, și anume termenul de 6 luni sau de un an de la data emiterii actului, acestea reprezintă măsuri de protecție a stabilității și securității raporturilor juridice create și a efectelor actelor administrative, acestea fiind, totodată, *termene rezonabile* în cadrul cărora persoanele interesate au posibilitatea de a acționa, în condițiile legii<sup>[1]</sup>.

*III.1.9.2.3. Instituția procesuală reglementată de art. 186 C.proc.civ. este înlăturată de la aplicare din cauza existenței motivelor temeinice prevăzute de art. 7 alin. (1) teza finală din Legea nr. 554/2004? Probleme de interpretare*

Configurația actuală ridică mai multe probleme de interpretare.

Ne întrebăm oare cum se va aplica instituția repunerii în termen prevăzută de art. 186 C.proc.civ., mai ales că în doctrină<sup>[2]</sup> a fost avansată această idee cu privire la motivele temeinice.

Sau de fapt *instituția procesuală prevăzută de art. 186 C.proc.civ. este înlăturată de la aplicare din cauza existenței motivelor temeinice, configurând un aspect autonom contenciosului administrativ?*

Am fi tentați să abordăm această din urmă variantă, în care să considerăm că subzistă un regim juridic propriu contenciosului administrativ, în ceea ce privește *modalitatea de aplicare a celor două termene substanțiale*, fiind **exclusă incidența instituției repunerii în termen**.

Dacă am considera că repunerea în termen prevăzută de art. 186 C.proc.civ. ar fi aplicabilă în cazul termenelor reglementate de Legea nr. 554/2004 cu privire la formularea plângerii prealabile, atunci terme-

<sup>[1]</sup> C.C.R., Decizia nr. 635/2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 alin. (7) și ale art. 11 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 577 din 22 august 2007.

<sup>[2]</sup> C.S. SĂRARU, *Contenciosul administrativ român*, p. 220.

nul de prescripție de 6 luni ar putea fi înlăturat cu relativă ușurință, făcând redundantă reglementarea unui asemenea termen, cu precizarea motivelor temeinice, or, dispozițiile legale trebuie interpretate în sensul în care ar putea produce efecte.

Având în vedere că motivele temeinice nu sunt definite de Legea nr. 554/2004 și nici de art. 2522 C.civ., acestea vor fi apreciate prin raportare la doctrina și jurisprudența instituției procesuale a repunerii în termen, respectiv art. 186 C.proc.civ.

Astfel, legiuitorul nu a dorit să dea întreg efect instituției repunerii în termenul procedural, simțind nevoia să impună o limită temporală de 6 luni. Însă nici această limită temporală nu s-a dorit a fi absolutizată, astfel că termenul de 6 luni a fost calificat ca fiind de prescripție.

Dacă ar fi dorit stabilirea unui interval a cărui depășire să atragă imposibilitatea formulării plângerii prealabile, fără excepții, legiuitorul ar fi putut recurge la instituirea unor termene-limită, astfel cum a procedat în cazul termenului de formulare a cererii de revizuire, potrivit art. 511 alin. (1) pct. 3 C.proc.civ.

**În concluzie**, apreciem următoarele:

– **termenul de 30 de zile** de formulare a plângerii prealabile este un *termen substanțial de decădere*; acesta se calculează, se împlinește și curge potrivit art. 2553 C.civ.;

– deși, cu privire la acest termen, nu este aplicabilă instituția repunerii în termen prevăzută de art. 186 C.proc.civ., *existența motivelor temeinice* vor fi apreciate prin raportare la doctrina și jurisprudența referitoare la art. 186 C.proc.civ. și vor determina *curgerea unui termen de 5 luni de la expirarea celui de 30 de zile*.

Așadar, existența motivelor temeinice vor determina curgerea termenului de 6 luni, termen de prescripție, respectiv **motivele temeinice vor plasa determinarea respectării termenului în sfera instituției prescripției extinctive**.

Reținerea motivelor temeinice nu poate determina depășirea termenului de prescripție de 6 luni, ci acestea au exclusiv rolul de a anghena instituția prescripției extinctive în raport de termenul de 6 luni.

**Termenul de 6 luni poate fi depășit exclusiv în ipoteza reținerii instituțiilor aplicabile prescripției extinctive**, respectiv repunerea în termen, suspendarea și întreruperea, în măsura în care sunt identificate *cazuri compatibile 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*.

Ar fi de observat că și instituția repunerii în termenul de prescripție presupune *aceleași motive* pe care le-ar avea în vedere instanța și în

situația aplicării art. 186 C.proc.civ., însă principala diferență ce decurge din cele două regimuri juridice este cea referitoare la **termenul în care persoana vătămată ar trebui să formuleze plângerea prealabilă după încetarea motivelor care ar justifica depășirea termenului**, respectiv:

- 30 de zile, potrivit art. 2522 alin. (2) C.civ.;
- 15 zile, potrivit art. 186 alin. (2) C.proc.civ.

În raport de cele expuse anterior, apreciem că *de lege ferenda* se impune **reglementarea unitară a termenelor**:

- fie în sensul precizării naturii juridice a termenului de 30 de zile;
- fie în sensul instituirii unor noi termene, cu un regim juridic propriu, reglementat chiar în cuprinsul Legii nr. 554/2004.

Rămâne la aprecierea legiuitorului durata termenelor, însă ar fi de preferat **instituirea unui termen-limită**, oricare ar fi el, **nesusceptibil de suspendare sau repunere în termen**, cum este în cazul de revizuire menționat *supra*.

În acest sens ar fi de remarcat opțiunea mult mai coerentă și precisă a legiuitorului în privința *contractelor administrative*, care ar trebui, în opinia noastră, să reprezinte regula (principiul) cu privire la termenul de formulare a plângerii prealabile.

În argumentația noastră ne-am referit la interpretarea dată de instanță motivelor temeinice, însă apreciem că arătarea motivelor temeinice și, eventual, cazurile de suspendare, întrerupere a termenului de prescripție, precum și repunerea în termenul de prescripție ar trebui arătate, respectiv solicitate *chiar prin plângerea prealabilă*.

Formularea unei plângeri prealabile cu depășirea termenului de 30 zile, fără menționarea în cuprinsul acesteia a împrejurărilor care au determinat această depășire, face inutilă chiar formularea plângerii prealabile, întrucât persoana vătămată nu mai urmărește, în mod real, scopul pentru care a fost instituită, răspunsul la plângerea sa prealabilă urmând să fie invariabil și în mod legal din perspectiva autorității publice, în sensul *respingerii ca tardiv formulată*.

Ne întrebăm astfel dacă această modalitate de exercitare a drepturilor procesuale, prin care autorității publice nici măcar nu i se creează cadrul legal în sensul revocării sau anulării actului, aceasta *fiind obligată la respingerea plângerii ca tardivă, nu ar trebui să atragă respingerea acțiunii judiciare ca inadmisibilă*? Noi am fi înclinați să credem că da, însă rămâne în sarcina jurisprudenței să stabilească o interpretare consecventă în acest sens.

### III.1.9.2.4. Termenul de 30 de zile aplicabil în cazul actului administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept decât persoana vătămată

Potrivit art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004:

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. Plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, se va introduce în termen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul actului. Pentru motive temeinice, plângerea prealabilă se poate formula și peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data la care a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul acestuia. Termenul de 6 luni prevăzut în prezentul alineat, precum și cel prevăzut la alin. (1) sunt termene de prescripție.

În privința terțului vătămat de actul administrativ cu caracter individual adresat altuia, principala modificare pe care Legea nr. 212/2018 a adus-o se referă:

– atât la *durata termenului*, având în prezent o reglementare identică cu situația destinatarului actului;

– cât și la *momentul de la care începe să curgă*.

În varianta normativă anterioară, momentul stabilit de legiuitor privea cunoașterea existenței actului, iar nu **cunoașterea conținutul actului**, cum este în prezent.

Modificarea adusă de Legea nr. 212/2018 nu face însă decât să consacre legislativ o practică judiciară consolidată, potrivit căreia **cunoașterea existenței actului se referă de fapt la cunoașterea conținutului său**.

#### Practică judiciară

Pe acest aspect, instanța de control judiciar reține că *prin luarea la cunoștință* trebuie să se înțeleagă nu doar posibilitatea părții interesate de a prezuma că un anumit act administrativ a fost emis, ci *faptul cunoașterii lui efective*.

Concluzia primei instanțe, în sensul că recurenta a luat cunoștință despre existența autorizației de funcționare litigioase la data emiterii

sale, dată care coincide cu începerea funcționării farmaciei în spațiul respectiv, este eronată.

Deschiderea unei farmacii, deși face să se prezume că există o autorizație de funcționare emisă de autoritatea de resort, nu poate echivala cu cunoașterea de către terți a actului administrativ și a conținutului său concret<sup>[1]</sup>.

Sucesiunea actelor normative ce au definit conținutul normativ al art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 nu a adus modificări substanțiale în ceea ce privește determinarea momentului curgerii termenului pentru terțul vătămat, astfel că principiile dezvoltate de jurisprudență au rămas deopotrivă aplicabile.

#### **Practică judiciară**

Astfel, *momentul în care terții iau cunoștință de existența unui act administrativ vătămător este legat de elemente extrinseci, de acte sau fapte survenite ulterior, cărora judecătorul le poate da semnificația cuvenită, în raport cu circumstanțele cauzei și păstrând un just echilibru între interesele părților în litigiu*<sup>[2]</sup>.

Luarea la cunoștință, pe orice cale de conținutul actului, **nu este exclusiv un moment obiectiv**, ci curgerea termenului poate fi influențată, deopotrivă, și **de un moment subiectiv**, determinat în raport de circumstanțele concrete ale cauzei, de posibilitatea terțului vătămat de a cunoaște conținutul acestuia.

**În jurisprudență**, cauzele formulate de terți vătămăți de acte administrative având alți beneficiari se întâlnesc frecvent în *materie de urbanism*.

#### **Practică judiciară**

În raport de considerentele precitate, instanța are a determina *momentul de la care curge termenul de formulare a plângerii prelabile în raport de actele administrative cu caracter individual contestate de un terț*.

Instanța va evoca din considerentele deciziei Înaltei Curți nr. 74/2018, prin care este expusă jurisprudența instanțelor în legătură cu aprecierea momentului de la care curge termenul de formulare a plângerii prelabile și își va însuși opinia Curții de Apel Cluj în sensul:

<sup>[1]</sup> I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 2008 din 17 iunie 2016, [www.scj.ro](http://www.scj.ro).

<sup>[2]</sup> I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1643 din 28 martie 2014, [www.scj.ro](http://www.scj.ro).



Nici în cazul *afișării panoului de identificare a investiției la locul unde se va realiza construcția* – afișare, care, de cele mai multe ori, este concomitentă cu momentul la care lucrările încep efectiv – *nu ar trebui să funcționeze o prezumție absolută*, în sensul că terțul cunoaște existența autorizației; cu toate acestea, într-o atare situație, ținând cont și de alte elemente ale stării de fapt (cum ar fi, spre exemplu, împrejurarea că terțul locuiește în imediata vecinătate a locului unde se realizează construcția), ar putea lua naștere o prezumție judiciară în sensul că terțul a cunoscut existența construcției la momentul afișării panoului în discuție, prezumție pe care însă terțul o poate răsturna prin orice mijloc de probă.

Răspunsul ar trebui nuanțat și în această situație; astfel, dacă terțul a avut o posibilitate rezonabilă de a își da seama de existența unor vicii ale autorizației de construire, care îi vatamă drepturile, printr-o simplă lecturare a actului, plângerea prealabilă ar trebui formulată de la momentul la care el ia cunoștință de act. Pe de altă parte, dacă viciile de legalitate sunt de așa natură încât nu pot fi decelate decât prin consultarea documentației care a stat la baza emiterii autorizației, atunci termenul pentru formularea plângerii prealabile nu ar trebui să curgă decât de la momentul la care terțul are acces la această documentație; în orice caz, două idei ar trebui subliniate:

– *prima, că terțul are datoria de a se comporta diligent și de a face demersuri pentru studierea documentației imediat ce află de existența unei autorizații potențial vătămătoare;*

– *a doua, că chiar și anumite indicii ale nelegalității autorizației ar trebui să determine terțul să realizeze procedura prealabilă, nefiind permis ca acesta să aștepte până capătă o siguranță deplină, deoarece el are, oricum, suficient timp pentru a se edifica complet asupra legalității actului, între momentul formulării procedurii prealabile și termenul-limită pentru introducerea acțiunii în contencios administrativ; aceasta, întrucât trebuie respectat dreptul terțului de acces la justiție, dar trebuie respectat și dreptul beneficiarului autorizației la siguranța circuitului administrativ.*

Prevederile legale urmăresc stabilirea unui echilibru între asigurarea stabilității circuitului civil și posibilitatea efectivă de contestare și acces la instanță a unor terțe persoane vătămăte de acte administrative al căror conținut le-ar fi greu accesibil, astfel că, deși prevederile art. 7, în forma în vigoare aplicabilă situației de fapt, se refereau la

aflarea existenței actului, instanța apreciază, în aceeași linie cu jurisprudența, că și momentul subiectiv al cunoașterii actului contestat are importanță în determinarea începutului termenului de 6 luni.

Și în opinia instanței, *afișarea panoului creează o prezumție judiciară relativă cu privire la existența unui act administrativ și plasează în sarcina terților obligația de diligență în scopul aflării conținutului actului cuprinzând informații de interes public, astfel încât să nu își exercite drepturile cu întârzieri nerezonabile.*

Această prezumție nu instituie o posibilitate teoretică de contestare a actului, drept dovadă fiind chiar cele două cereri formulate de vecinii din același bloc în care și reclamantul deține un apartament.

Menționează A că, pe 31 iulie a.c., a înregistrat la Primăria Sector 5 plângerea prealabilă prin care a adus la cunoștință pârâtului gravele nereguli privind emiterea autorizației. De asemenea, a formulat și expediat plângere prealabilă și împotriva PUZ din 2015, de care a luat la cunoștință de curând. De autorizația de construire Y/13 iunie 2017 a aflat în luna iulie a.c. prin intermediul unui panou montat în iulie 2017 pe parcela vecină, precum și de informările efectuate de vecinul său direct, dl B, ce a contestat și dumnealui autorizația alături de alți trei vecini, direct afectați.

În cauza Z/3/2017, menționează reclamanții C, D, E, F și G că în decursul lunii iunie și iulie 2017, prin poștă și e-mail, au expediat Consiliului General plângerea prealabilă prin care au acordat acestui pârât posibilitatea revocării propriei hotărâri, nr X din 15 decembrie 2015, una vădit nelegală. Pârâtul a comunicat răspunsul unora dintre aceștia, semnat de un arhitect, în care sunt chestiuni juridice ce contrazic înseși principiile din contenciosul administrativ.

Instanța constată că, în raport de posibilitatea de cunoaștere efectivă a conținutului actelor contestate, cel puțin sub aspectul plângerii prealabile, și reclamantul din prezenta cauză trebuia să dea dovadă de aceeași diligență de care au dat dovadă vecinii săi din bloc în a contesta aceleași acte administrative în termenele prevăzute de lege.

Reține instanța că posibilitatea de cunoaștere a conținutului acestor acte exista încă de la data înregistrării dosarului nr. X/3/2017, respectiv 2 octombrie 2017, aspect întărit chiar și de publicitatea procesului dintre vecinii săi și pârâtii din prezenta cauză. Nu este o sarcină excesivă în sarcina reclamantului ca, observând panoul ce indica

numărul unei autorizații de construire, să solicite informațiile de interes public sau măcar să întrebe vreunul dintre vecinii săi care au procedat în mod diligent.

Și în măsura în care reclamantul ar invoca faptul că are domiciliul la o altă adresă și nu are relații apropiate cu vecinii săi, instanța reține că o simplă căutare pe portalul instanțelor de judecată introducând numele pârâtei H, indicat pe panou, ar fi permis reclamantului să constate că la data de 2 octombrie 2017 se înregistrase o cerere împotriva acesteia și care viza autorizația de construire indicată pe panou.

În raport de aceste elemente de fapt, instanța apreciază că este nerezonabil a considera că reclamantul a putut lua cunoștință de cuprinsul actelor contestate abia la data de formulării plângerilor prealabile la datele de 26 octombrie 2018 și 29 octombrie 2018 sau la un moment imediat anterior.

Instanța constată că reclamantul nu a invocat și probat vreun motiv care să îl fi împiedicat să întreprindă aceleași demersuri ca și vecinii săi și astfel *nu a formulat plângerea prealabilă în termenul de 6 luni care curge cel mai târziu de la data înregistrării cererii de chemare în judecată formulate de vecinii săi la instanță, respectiv 2 octombrie 2017*. Pentru considerentele anterior expuse, instanța a admis excepția inadmisibilității și a respins capătul principal de cerere privitor la anularea celor două acte ca inadmisibil<sup>[1]</sup>.

Pentru a exprima concis considerentele sentinței citate *supra*, momentul avut în vedere de instanță, de la care a apreciat că a început să curgă termenul de formulare a plângerii prealabile, nu a fost *unul obiectiv*, cum ar fi *data la care persoanei vătămate i s-a comunicat actul administrativ contestat în urma unei cereri de comunicare de informații de interes public*. Instanța din contră, în raport de împrejurările concrete ale cauzei, a avut în vedere *un moment subiectiv, marcat de posibilitatea efectivă de cunoaștere a conținutului actului, cu minime diligențe, de către terțul vătămat*.

---

[1] Trib. București, s. a II-a cont. adm. și fisc., sent. civ. nr. 4969 din 2 iulie 2019, nepublicată.