

ROBERT CRISTIAN DIMA

Judecător la Curtea de Apel București

Acțiunea în contencios administrativ

Comentarii, doctrină și jurisprudență

Ediția a 2-a, revizuită și adăugită



Editura

Hamangiu

Cuprins

TITLUL I. FUNDAMENT. NOȚIUNI. CATEGORII	1
I. Fundamentul constituțional al contenciosului administrativ	1
I.1. Principiul legalității	1
I.2. Principiul separației puterilor în stat	3
I.3. Sediul materiei	6
II. Noțiunea de „contencios administrativ”	7
II.1. Definiție legală	7
II.2. Definiții formulate în literatura de specialitate	7
II.3. Criteriile pentru ca un litigiu să fie circumscris sferei contenciosului administrativ	7
III. Categorii: contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv	12
III.1. Enumerare. Criteriul de clasificare. Noțiune	12
III.2. Contenciosul subiectiv	13
III.3. Contenciosul obiectiv	17
IV. Organismele sociale interesate – subiect de contencios subiectiv sau obiectiv?	18
V. Concluzii	26
TITLUL AL II-LEA. CONTENCIOSUL SUBIECTIV	27
Capitolul I. Calitatea procesuală	27
I.1. Autoritatea publică	27
I.1.1. Noțiune	27
I.1.2. Capacitatea administrativă	29
I.1.3. Probleme practice: Primăria, unitatea administrativ-teritorială, conducătorul autorității publice și capacitatea administrativă a Biroului Electoral Central	30
I.1.3.1. Primăria	30
I.1.3.2. Unitatea administrativ-teritorială	32
I.1.3.3. Conducătorul autorității publice	44
I.1.3.4. Capacitatea administrativă a Biroului Electoral Central	49
I.1.4. Determinarea calității procesuale în cazul în care mai multe autorități publice sunt implicate în emiterea actului administrativ. Emitere în comun. Avize. Acorduri	52
I.1.5. Emiterea de către o autoritate publică a unui act administrativ pe seama unui alt subiect de drept. Prefectul	53
I.1.6. Autoritatea publică asimilată	55
I.2. Persoana vătămată	58
I.2.1. Noțiune. Determinarea calității procesuale active și a categoriei de contencios ce definește litigiul	58

I.2.2. Situații particulare. Aprecierea afirmării vătămării în acțiunile în anularea unei hotărâri de consiliu local nelegale, formulate de către consilierii locali _____	68
I.3. Beneficiarul actului _____	71
I.3.1. Participarea în proces a beneficiarului actului _____	71
I.3.2. Mijlocul procesual pentru introducerea în cauză a beneficiarului actului _____	72
I.3.3. Situații particulare. Litigii în materie de urbanism _____	72
I.4. Ministerul Public _____	76
I.5. Avocatul Poporului _____	77
I.6. Organismele sociale interesate. Sindicatele _____	78
Capitolul al II-lea. Obiectul acțiunii judiciare în contenciosul subiectiv _____	83
II.1. Actul administrativ _____	83
II.1.1. Noțiunea de „act administrativ” _____	83
II.1.2. Trăsăturile actului administrativ _____	84
II.1.2.1. Act emis de o autoritate publică _____	84
II.1.2.2. Act unilateral _____	84
II.1.2.3. Act emis în regim de putere publică _____	85
II.1.2.4. Act emis în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii. Opozabilitatea <i>erga omnes</i> și caracterul executoriu <i>ex officio</i> _____	86
II.1.2.5. Act care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice _____	86
II.1.3. Calificarea actelor. Distincția act administrativ – operațiuni administrative _____	87
II.1.3.1. Momentul procesual la care are loc analiza naturii juridice a actului supus judecătăii _____	87
II.1.3.2. Certificat de urbanism. Procese-verbale de control. Procese-verbale de recepție la terminarea lucrărilor de construire _____	89
II.1.4. Clasificarea actelor administrative _____	94
II.1.4.1. După numărul de voințe juridice necesare a fi manifestate pentru nașterea actului administrativ _____	94
II.1.4.1.1. Actul unilateral _____	94
II.1.4.1.2. Actul bi/multilateral _____	94
II.1.4.2. După forma de manifestare a voinței juridice _____	95
II.1.4.2.1. Actul administrativ tipic _____	95
II.1.4.2.2. Actul administrativ asimilat _____	95
II.1.4.3. După scopul și întinderea efectelor _____	96
II.1.4.3.1. Actul administrativ cu caracter normativ _____	96
II.1.4.3.2. Actul administrativ cu caracter individual _____	97
II.1.4.3.3. Criterii de diferențiere _____	97

II.1.5. Actele administrative asimilate. Procedura aprobării tacite.	
Raportul dintre actele administrative asimilate _____	103
II.1.5.1. Nesoluționarea în termenul legal (tăcerea administrației) _____	106
II.1.5.2. Procedura aprobării tacite _____	107
II.1.5.2.1. Noțiune _____	107
II.1.5.2.2. Domeniul de incidență al procedurii aprobării tacite _____	107
II.1.5.2.3. Parcurgerea procedurii aprobării tacite _____	111
II.1.5.2.4. Efectele procedurii aprobării tacite _____	114
II.1.5.3. Refuzul nejustificat _____	115
II.1.5.4. Raportul dintre actele administrative asimilate (refuzul nejustificat și tăcerea administrației) _____	117
II.2. Operațiunile administrative _____	119
II.3. Contractul administrativ _____	123
II.4. Răspunsul la plângerea prealabilă _____	125
II.5. Actul administrativ-jurisdicțional _____	126
II.5.1. Noțiune _____	127
II.5.2. Trăsăturile actului administrativ-jurisdicțional _____	128
II.5.2.1. Actul administrativ-jurisdicțional să fie emis de o autoritate publică administrativă _____	128
II.5.2.2. Trăsături ale actului administrativ-jurisdicțional care rezultă din a doua condiție cumulativă expusă de Curtea Constituțională _____	129
II.5.2.2.1. Actul administrativ-jurisdicțional este un act administrativ unilateral _____	129
II.5.2.2.2. Actul administrativ-jurisdicțional produce efecte retroactive _____	129
II.5.2.2.3. Actul administrativ-jurisdicțional este irevocabil _____	129
II.5.2.3. Trăsături ale actului administrativ-jurisdicțional care rezultă din a treia condiție cumulativă expusă de Curtea Constituțională _____	130
II.5.2.3.1. Actul administrativ-jurisdicțional să soluționeze un conflict generat de un act administrativ _____	130
II.5.2.3.2. Actul administrativ-jurisdicțional să fie emis în urma unei proceduri guvernate de principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale _____	132
II.5.3. Caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor administrative speciale _____	138
II.5.4. Condiții procedurale _____	140
II.6. Ordonanțele Guvernului _____	144
II.6.1. Natura juridică a ordonanțelor Guvernului _____	145

II.6.2. Acțiuni ce pot fi formulate împotriva ordonanțelor Guvernului _____	145
II.6.2.1. Acțiunea reglementată de art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 _____	146
II.6.2.1.1. Reglementare _____	146
II.6.2.1.2. Părțile _____	146
II.6.2.1.3. Obiectul cererii și vătămarea invocată _____	147
II.6.2.1.4. Condiții procedurale _____	148
II.6.2.1.5. Condiții de admisibilitate _____	148
II.6.2.1.6. Procedura de judecată _____	151
II.6.2.2. Acțiunea reglementată de art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 _____	153
II.6.2.2.1. Reglementare _____	153
II.6.2.2.2. Elementul de distincție față de acțiunea reglementată de art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 _____	153
II.6.2.2.3. Părțile _____	154
II.6.2.2.4. Obiectul și vătămarea invocată _____	154
II.6.2.2.5. Condiții procedurale _____	154
II.6.2.2.6. Condiții de admisibilitate _____	155
II.6.2.2.7. Procedura de judecată _____	155
II.7. Acordarea de despăgubiri pe cale separată _____	156
II.7.1. Noțiune. Obiectul de reglementare _____	156
II.7.2. Calitatea procesuală _____	160
II.7.3. Condiții de admisibilitate _____	164
II.7.4. Condiții procedurale _____	170
II.7.4.1. Termenul de formulare _____	170
II.7.4.2. Procedura prealabilă _____	172
II.7.5. Procedura de judecată _____	172
II.8. Suspendarea executării actului administrativ _____	173
II.8.1. Considerații introductive _____	173
II.8.2. Suspendarea executării actului (art. 14 din Legea nr. 554/2004) _____	173
II.8.2.1. Reglementare. Noțiune _____	173
II.8.2.2. Calitatea procesuală _____	174
II.8.2.3. Obiectul cererii _____	178
II.8.2.4. Condiții de exercitare _____	179
II.8.2.4.1. Formularea plângerii prealabile _____	179
II.8.2.4.2. Cazul bine justificat _____	181
II.8.2.4.3. Prevenirea unei pagube iminente _____	182
II.8.2.4.4. Actul administrativ să mai fie susceptibil de executare la data pronunțării instanței _____	183
II.8.2.4.5. Formularea acțiunii în anulare în termen de maxim 60 de zile de la data formulării cererii de suspendare _____	183

II.8.2.5. Procedura de judecată _____	184
II.8.2.6. Efectele suspendării executării actului _____	184
II.8.2.6.1. Durata suspendării _____	184
II.8.2.6.2. Act administrativ cu același conținut _____	185
II.8.2.6.3. Suspendarea actului administrativ cu caracter normativ _____	189
II.8.2.7. Inadmisibilitatea ordonanței președințiale care vizează suspendarea executării actului administrativ _____	194
II.8.3. Solicitarea suspendării prin acțiunea principală (art. 15 din Legea nr. 554/2004) _____	195
II.8.3.1. Reglementare. Noțiune _____	195
II.8.3.2. Condiții de exercitare _____	195
II.8.3.3. Procedura de judecată _____	198
II.8.4. Raportul dintre cele două proceduri _____	199
II.8.4.1. Ipoteza reiterării printr-o cerere formulată în temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004 a aceluiași motive care au fost respinse printr-o hotărâre definitivă, pronunțată în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004 _____	199
II.8.4.2. Ipoteza solicitării suspendării executării actului administrativ prin cererea de anulare a acestuia, în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004, iar nu al art. 15 din Legea nr. 554/2004 _____	203
II.9. Excepția de nelegalitate _____	208
II.9.1. Noțiune _____	208
II.9.2. Condiții de admisibilitate _____	209
II.9.2.1. Condiții de admisibilitate referitoare la obiectul excepției ____	209
II.9.2.1.1. Excepția de nelegalitate să fie invocată cu privire la un act administrativ cu caracter individual _____	209
II.9.2.1.2. Excepția de nelegalitate nu poate fi invocată cu privire la un act administrativ cu caracter jurisdicțional _____	210
II.9.2.1.3. Excepția de nelegalitate nu poate fi invocată cu privire la un act administrativ ce a fost supus controlului direct, pe calea acțiunii în anulare _____	210
II.9.2.1.4. Nu poate face obiectul excepției de nelegalitate un act administrativ cu caracter individual, adresat persoanei care o invocă și împotriva căruia aceasta nu a exercitat căile procedurale stabilite de lege _____	212
II.9.2.1.5. Nu poate face obiectul excepției de nelegalitate un contract administrativ _____	217
II.9.2.2. Condiții de admisibilitate ce decurg din cadrul procesual în care se invocă _____	218
II.9.2.2.1. Soluționarea litigiului pe fond trebuie să depindă de actul administrativ cu caracter individual ce poate face obiectul excepției de nelegalitate _____	218

II.9.2.2.2. Excepția de nelegalitate este incompatibilă cu procedura suspendării executării actului administrativ reglementată de art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004	219
II.9.2.3. Actul administrativ exceptat de la controlul de legalitate pe calea acțiunii directe este exceptat și pe cale incidentală, prin invocarea excepției de nelegalitate	220
II.9.3. Procedura de judecată și limitele controlului	223
II.9.4. Concluzii	227
II.10. Acte nesupuse controlului și limitele controlului	227
II.10.1. Excepții de decurg din natura actului	228
II.10.1.1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul	228
II.10.1.2. Actele administrative care conțin raporturi de drept constituțional	235
II.10.1.3. Actele de comandament cu caracter militar	237
II.10.1.4. Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor	238
II.10.2. Problema recursului paralel	238
Capitolul al III-lea. Condițiile procedurale	245
III.1. Procedura administrativă prealabilă	245
III.1.1. Noțiuni	245
III.1.2. Obiectul plângerii prelabile	248
III.1.3. Conținutul plângerii prelabile	249
III.1.4. Când este necesară plângerea prealabilă	250
III.1.4.1. Regula obligativității plângerii prelabile	250
III.1.4.2. Excepții. Cazuri prevăzute de Legea nr. 554/2004	251
III.1.5. Plângerea prealabilă în materia funcției publice	254
III.1.6. Actul administrativ cu caracter normativ	257
III.1.7. Contractele administrative	258
III.1.8. Aspecte procedurale	259
III.1.8.1. Procedura prealabilă – condiție de exercițiu a acțiunii	259
III.1.8.2. Termenele de exercitare a plângerii prelabile	260
III.1.8.2.1. Termenul de 30 de zile aplicabil în cazul actului administrativ cu caracter individual	260
III.1.8.2.2. Termenul-limită de prescripție de 6 luni aplicabil în cazul actelor administrative unilaterale	260

III.1.8.2.3. 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 _____	261
III.1.8.2.4. Termenul de 30 de zile aplicabil în cazul actului administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept decât persoana vătămată _____	263
III.1.8.2.5. Formularea plângerii prealabile de către organismele sociale interesate, în materia autorizării construcțiilor _____	268
III.1.8.2.6. Invocarea neregularităților referitoare la plângerea prealabilă _____	274
III.1.8.2.7. Termenul de soluționare a plângerii prealabile _____	278
III.2. Termenul de formulare a acțiunii judiciare _____	278
III.2.1. Considerații generale _____	278
III.2.2. Curgerea termenului de 6 luni prevăzut de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 _____	279
III.2.3. Natura juridică a termenelor _____	283
III.2.4. Termene speciale de formulare a acțiunii – art. 64 din Legea nr. 350/2001 _____	287
III.2.5. Regimul juridic al invocării nerespectării termenelor _____	294
Capitolul al IV-lea. Acțiunea judiciară _____	297
IV.1. Competența instanței _____	297
IV.1.1. Competența materială procesuală _____	297
IV.1.1.1. Criteriul valoric _____	298
IV.1.1.1.1. Modalitatea de aplicare _____	298
IV.1.1.1.2. Acte administrative cărora li se aplică criteriul valoric _____	300
IV.1.1.1.3. Acte administrative cărora nu li se aplică criteriul valoric _____	302
IV.1.1.2. Rangul autorității _____	304
IV.1.1.3. Operațiunile administrative și problema recursului ierarhic _____	308
IV.1.1.4. Instituirea de norme de competență prin alte acte normative _____	309
IV.1.1.5. Contractele administrative/de achiziție publică _____	311
IV.1.1.6. Actul administrativ-jurisdicțional _____	318
IV.1.1.7. Cererile întemeiate pe art. 9 din Legea nr. 554/2004 _____	320
IV.1.1.8. Cererile întemeiate pe art. 19 din Legea nr. 554/2004 _____	322
IV.1.1.9. Funcția publică _____	322
IV.1.1.10. Personalul militar _____	324
IV.1.2. Competența materială funcțională _____	326

IV.1.3. Competența teritorială _____	331
IV.1.3.1. Domeniul de aplicare al art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 _____	331
IV.1.3.2. Ipoteza în reclamantul este o persoană fizică care nu are nici domiciliul și nici reședința în țară _____	333
IV.1.3.3. Ipoteza în care acțiunea se introduce, în numele reclamantului, de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces _____	334
IV.1.3.4. Invocarea necompetenței materiale și teritoriale _____	336
IV.2. Alte persoane ce pot lua parte la judecată _____	337
IV.2.1. Intervenția voluntară principală _____	337
IV.2.1.1. Condițiile de admisibilitate _____	337
IV.2.1.2. Inadmisibilitatea intervenției voluntare principale în litigiile de funcție publică _____	339
IV.2.2. Intervenția voluntară accesorie _____	341
IV.2.3. Chemarea în garanție _____	343
IV.2.4. Introducerea forțată în cauză a altei persoane _____	348
IV.3. Procedura de judecată _____	354
IV.3.1. Aspecte generale _____	354
IV.3.2. Recursul _____	356
IV.3.3. Revizuirea _____	358
IV.3.4. Ordonanța președințială _____	361

Capitolul al V-lea. Soluția instanței. Contenciosul subiectiv

de plină jurisdicție _____	365
V.1. Anularea, în tot sau în parte, a actului administrativ _____	365
V.1.1. Regimul juridic al nulității _____	365
V.1.2. Motivele de nulitate _____	369
V.1.2.1. Principiul ierarhiei actelor normative _____	370
V.1.2.2. Competența _____	372
V.1.2.3. Motivarea actului administrativ _____	374
V.1.2.4. Excesul de putere. Proporționalitatea. Oportunitatea _____	377
V.1.2.5. Comunicarea. Inopozabilitatea _____	384
V.1.3. Efectele nulității _____	385
V.1.3.1. Principiul retroactivității efectelor nulității _____	385
V.1.3.2. Principiul restabilirii situației anterioare (<i>restitutio in integrum</i>) _____	385
V.1.3.3. Principiul desființării actului subsecvent ca urmare a anulării actului inițial (<i>resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis</i>) _____	386
V.1.4. Inexistența actului administrativ _____	386
V.2. Înlăturarea vătămării _____	389
V.2.1. Soluții _____	391

V.2.2. Limite _____	394
V.2.3. Răspunderea administrativ-patrimonială _____	400
V.2.4. Mijloace de constrângere _____	402
TITLUL AL III-LEA. CONTENCIOSUL OBIECTIV _____	405
Capitolul I. Dispoziții generale _____	405
Capitolul al II-lea. Subiectele calificate de sesizare a instanței _____	412
II.1. Autoritatea publică emitentă a actului administrativ _____	412
II.1.1. Noțiuni _____	412
II.1.2. Condiții procedurale _____	414
II.1.3. Condiții de admisibilitate. Noțiunea de „intrat în circuitul civil” _____	415
II.2. Prefectul _____	423
II.2.1. Tutela administrativă _____	423
II.2.2. Obiectul tutelei administrative _____	424
II.2.3. Condiții procedurale _____	428
II.2.4. Suspendarea de drept _____	432
II.2.5. Probleme specifice contenciosului construirii _____	433
II.2.5.1. Acțiunea prin care prefectul solicită anularea unei autorizații de construire. Efectul suspensiv de drept al exercitării tutelei administrative _____	433
II.2.5.2. Condiționarea dreptului la acțiune al prefectului de controlul prealabil efectuat de Inspectoratul de Stat în Construcții _____	436
II.3. Agenția Națională a Funcționarilor Publici _____	440
II.4. Ministerul Public _____	442
II.5. Agenția Națională de Integritate _____	443
II.5.1. Condiții procedurale _____	444
II.5.2. Condiție de admisibilitate _____	445
II.5.3. Competența instanței _____	446
II.5.3.1. Competența materială procesuală _____	446
II.5.3.2. Competența teritorială _____	446
TITLUL AL IV-LEA. PROCEDURA DE EXECUTARE _____	447
I. Publicarea hotărârii _____	447
II. Obiectul executării _____	452
III. Procedura de executare _____	455
III.1. Prima etapă a procedurii de executare [art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004] _____	455
III.2. A doua etapă a procedurii de executare [art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004] _____	460