

Secțiunea a 2-a. Comentarii și observații

§1. Examinarea elementelor de noutate

1.1. Recursul în contenciosul administrativ și în dreptul procesual comun – semnificație, câmp de aplicare, interferențe și necorelări. Desființarea principiului dublului grad de jurisdicție în contenciosul administrativ

257. Cu titlu prealabil, trebuie precizat că între căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate de către instanțele de contencios administrativ și competența instanțelor de contencios administrativ există o dependență reciprocă, fapt pentru care mențiunile din capitolul anterior au misiunea de a complini analiza ce urmează în continuare.

O altă precizare de început, importantă prin prisma implicațiilor pe care le voi descrie în cele ce urmează, este aceea că față de dreptul procesual comun, unde recursul a fost și este definit drept o cale extraordinară de atac, **în contenciosul administrativ recursul a fost considerat o cale ordinară de atac sub „cupola” fostului Cod de procedură civilă^[1]**. Putem

^[1] Art. 456 NCPC este limpede în acest sens: „Calea ordinară de atac este apelul, iar **căile extraordinare** de atac sunt **recursul**, contestația în anulare și revizuirea” (s.n.). În fostul Cod de procedură civilă, în cadrul Titlului V (căile extraordinare de atac) era inclus și recursul (la Capitolul I), ceea ce înseamnă că era privit ca o cale extraordinară de atac.

În contenciosul administrativ recursul a fost considerat o **cale ordinară de atac** potrivit unei părți a doctrinei (*D.C. Dragoș*, op. cit., p. 319). Autorul afirmă că „recursul este singura cale de atac ordinară în contencios administrativ, spre deosebire de dreptul comun, unde avem apel și recurs”. Fără intenția de a intra într-o polemică, corectivul pe care mă văd nevoit să-l aduc vizează consemnarea implicită și mai puțin precisă a autorului în sensul că dreptul comun cunoaște **două căi de atac ordinare**, respectiv apelul și recursul. Or, recursul nu poate fi inclus în această configurație dat fiind caracterul extraordinar al căii de atac, iar pe de altă parte, după anul 2000, dreptul comun cunoaște o singură cale ordinară de atac, respectiv apelul. Însă, doar în ipoteza în care s-ar fi avut în vedere efectul devolutiv al recursului permis de art. 304¹ C. proc. civ. 1865 am putea discuta despre „două căi ordinare de atac” în dreptul procesual comun – apelul sau recursul ghidat pe regulile art. 304¹, după caz. În orice caz, apelul și recursul hibrid nu puteau coexista, dat fiind că această din urmă cale de atac se exercita față de hotărârea primei instanțe atunci când era suprimată calea de atac a apelului. Deci, în cele din urmă, justițiabilul avea la dispoziție o singură cale ordinară de atac față de hotărârea primei instanțe.

Potrivit altor autori, recursul a fost privit ca o **cale extraordinară de atac cu efect devolutiv** (*I. Rîciu*, op. cit., p. 378). Din păcate, alături de aceste „calificări”,

spune că anterior datei de 15 februarie 2013 întâlneam – ca regulă – un recurs privit ca o cale ordinară de atac (în contenciosul administrativ) și un recurs privit ca o cale extraordinară de atac (în dreptul comun), ceea ce înseamnă că și câmpul lor de aplicare era diferit^[1]. Primul (recursul privit ca o cale ordinară de

nu întâlnim și explicații temeinice care să justifice una sau alta dintre opțiuni. Cert este că, printr-o interpretare *in extremis* a legislației, se poate spune că, potrivit reglementărilor anterioare, recursul din contenciosul administrativ putea fi privit ca o cale ordinară de atac din punct de vedere al efectelor pe care le declanșa (antamarea fondului și altele analizate în prezentul capitol).

Într-o altă lucrare, se arată, parțial corect, că „procedura administrativă contencioasă este, de regulă, supusă dublului grad de jurisdicție, fondul și recursul, reprezentând astfel o **excepție de la regula triplului grad de jurisdicție care caracterizează cea mai mare parte a litigiilor civile**” (s.n.) [D. Apostol Tofan, Controlul jurisdicțional asupra administrației publice românești. Analiză comparativă cu alte state europene (II), în Studii de Drept Românesc nr. 4, octombrie-decembrie 2009, p. 367]. Din afirmația distinsii autoare, înțelegem, pe cale indirectă, că **recursul în contenciosul administrativ a fost privit ca o cale ordinară de atac** din moment ce se face vorbire despre principiul dublei jurisdicții – aserțiune corectă prin prisma art. 304¹ C. proc. civ. 1865. Însă, aspectul imprecis pe care-l constat vizează faptul că, la momentul elaborării articolului evocat, în România **nu exista un triplu grad de jurisdicție**.

În mod eronat și Curtea Constituțională a României a făcut vorbire despre „**principiul celor trei grade de jurisdicție**” în Decizia nr. 80 din 3 iulie 1996 privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 14 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990. După cum am detaliat în cuprinsul acestui capitol, deși în intervalul 1993-2000 recursul a fost inclus printre căile ordinare de atac, alături de apel, principiul triplului grad de jurisdicție nu a existat în mod real în țara noastră. Pe parcursul prezentului capitol vor exista ample referiri care vor demonstra aceste erori de ordinul evidenței.

^[1] Sunt necesare **două mențiuni**:

1. Recursul privit ca o cale ordinară de atac nu era strict „legat” de contencios administrativ, fostul Cod de procedură civilă îngăduind această derogare tuturilor hotărârilor primei instanțe cărora legea nu le acorda dreptul la apel – mă refer la art. 304¹, actualmente abrogat de către Legea de punere în aplicare a NCPC. Calificarea ca ordinară a căii de atac a recursului în contenciosul administrativ poate părea excesivă, dar prin prisma efectului devolutiv pe care acesta îl declanșa, fie el de o manieră limitată, se poate reține această teză, după cum voi demonstra în acest capitol.

2. Raportarea la data de 15 februarie 2013 nu este în disonanță cu ceea ce am evocat de-a lungul Secțiunii a 3-a din Capitolul al II-lea. Deși art. 20 din Legea contenciosului administrativ este în vigoare încă din data de 2 iunie 2012 (conform teoriei elaborate la pct. 3.1 din subsecțiunea §3. Aplicarea în timp și spațiu a noilor dispoziții procesuale în materia contenciosului administrativ a capitolului indicat), punerea acestuia într-o efectivă aplicare nu s-a realizat decât după intrarea în vigoare a NCPC. Iar aceasta, datorită necesității de a se întregi cu NCPC în ceea ce privește calea de atac a recursului. Concluzionând, în intervalul 2 iunie 2012-15 februarie 2013, recursul reglementat de art. 20 s-a manifestat tot ca o **cale ordinară de atac**, prin prisma complinirii dispozițiilor

atac) viza **hotărârile pronunțate de prima instanță în materii referitoare la contenciosul administrativ** – orânduire valabilă și astăzi, precum și **căile de atac împotriva hotărârilor autorităților administrației publice cu activitate jurisdicțională și ale altor organe cu astfel de activitate**, în cazurile prevăzute de lege, iar cel de-al doilea (recursul privit ca o cale extraordinară de atac) se referea la o multitudine de ipoteze proprii dreptului comun, descrise de art. 299 alin. (1) C. proc. civ. 1865, precum hotărârile date în apel, cele date, potrivit legii, fără drept de apel, precum și, în condițiile prevăzute de lege, hotărârile altor organe cu activitate jurisdicțională. Astăzi, potrivit art. 483 alin. (1) NCPC, recursul privește **hotărârile date în apel, cele date, potrivit legii, fără drept de apel, precum și alte hotărâri în cazurile expres prevăzute de lege**, fiind excluse din această sferă hotărârile organelor cu activitate jurisdicțională.

Cum căile de atac din Legea contenciosului administrativ nu au suferit modificări structurale în urma recente reforme și cum reglementarea de la art. 20 din Legea nr. 554/2004 privitoare la recurs era deja insuficientă, ba chiar lacunară, *volens nolens*, suntem obligați să ne îndreptăm atenția către NCPC, grație celebrului art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Însă, înainte de a analiza cu rigurozitate noile reglementări, cu năzuința că voi reuși să le „decriptez” în spiritul și în litera pe care legiuitorul a dorit să le-o confere, aș dori să privim **modalitatea în care era configurată calea de atac a recursului sub vechea legislație**. Este util a ne angaja într-o astfel de analiză tocmai pentru a reuși să identificăm consecințele unei asemenea calificări atât sub vechea legislație, cât și prin prisma actualei conjuncturi, deci ulterior intrării în vigoare a NCPC. Care este importanța unui asemenea „exercițiu”? Ne va permite să facem în mod corect distincția dintre recursul privit ca o cale ordinară de atac în contenciosul administrativ și recursul privit drept o cale extraordinară de atac în aceeași materie. Iar odată ce ne-am fixat deosebirile existente, vom constata de la sine mutațiile semnificative pe care NCPC și Legea de punere în aplicare a NCPC le-au produs asupra art. 20 din Legea nr. 554/2004, cu toate că, *prima facie*, conținutul dispozițiilor par neschimbate.

258. De ce a fost considerat recursul din contenciosul administrativ o cale ordinară de atac sub „oblăduirea” fostului Cod de procedură civilă? Din punctul meu de vedere, mai nociv este că legiuitorul Legii nr. 554/2004 a edictat această soluție primejdioasă – recursul în detrimentul apelului – într-o arhitectură judiciară unde recursul era definit ca o jurisdicție extraordinară de atac în lumina vechilor reglementări procesuale. Este chiar bizară decizia legiuitorului, cu atât mai mult cu cât este în discuție o instituție fundamentală a unui stat de drept – contenciosul administrativ, în cadrul căreia cetățenilor aflați într-un litigiu cu administrația trebuie să li se acorde garanții sporite, atât în fața primei instanțe, cât și în fața instanței de control judiciar. Probabil că existența art. 304¹ C. proc. civ. 1865 – aflat în vigoare în legislația autohtonă încă din anul 1993 – a determinat o astfel de rezoluție. **De vreme ce dănuirea acestei norme juridice era previzibil efemeră, este cu atât mai criticabilă opțiunea legiuitorului.** De menționat că nici legea-cadru nu este limpede în ceea ce privește această dilemă, nici expunerile de motive care au însoțit Legea nr. 554/2004 și celelalte acte normative modificatoare nu conțin explicații în vreo direcție, nici stenogramele Comisiei juridice, de disciplină și imunități a Senatului și Camerei Deputaților, precum nici stenogramele ședințelor de plen ale Senatului și Camerei Deputaților nu conțin vreo indicație, cu excepția mențiunii arhicunoscute, potrivit căreia „dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de autoritate dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, precum și cu procedura reglementată de prezenta lege”^[1]. Acest lucru este incontestabil, însă **cu care dispoziții din fostul Cod de procedură civilă s-a întregit Legea contenciosului administrativ – cu cele aplicabile apelului sau cu cele aplicabile recursului?**

Judicios este de a stabili semnificația sau valența căii de atac a recursului la **momentul anului 2005**, adică atunci când a intrat în vigoare noua Lege a contenciosului administrativ^[2]. Însă, dintr-o analiză retrospectivă mult mai profundă – anterioară anu-

^[1] Potrivit versiunii inițiale a textului legal citat.

^[2] Legea nr. 554/2004 a fost publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, iar intrarea sa în vigoare a avut loc la începutul anului 2005, mai exact la **7 ianuarie 2005**, după cum stabilește art. 31 alin. (1): „Prezenta lege intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I”.

lui 2005 –, aflăm că **Legea nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ**, promulgată în baza Decretului-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României, stabilite prin art. 14 și art. 15 următoarele: „Sentința tribunalului județean sau al municipiului București, prin care s-a soluționat acțiunea prevăzută în prezenta lege, poate fi atacată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de 15 zile de la comunicare. Recursul este suspensiv de executare. Curtea Supremă de Justiție va judeca recursul de urgență. În cazul admiterii recursului, Curtea Supremă de Justiție, casând sentința, va rejuceca litigiul de fond”. În perioada în care a fost în vigoare acest act normativ, respectiv **7 decembrie 1990-7 ianuarie 2005**, recursul în contenciosul administrativ a fost privit tot ca o **cale ordinară de atac**, fiind asimilat, într-o anumită măsură, căii de atac a apelului.

În dreptul procesual comun situația a evoluat după cum urmează:

a) între anii **1990-1992** recursul a fost reglementat în Codul de procedură civilă de la acel moment esențialmente ca o **cale ordinară** de atac, chiar începând din anul 1948. Aceasta înseamnă că și recursului din contenciosul administrativ i se aplica acest trend, ceea ce ducea la antamarea fondului;

b) între anii **1993-2000** recursul a fost privit ca o **cale ordinară** de atac, deși admisibilitatea acestuia era condiționată de îndeplinirea unor condiții rigide. Prin Legea nr. 59/1993 recursul a fost menținut printre căile ordinare de atac, alături de apel, după cum reiese din art. I pct. 16 al actului normativ evocat^[1]. Tot prin această lege a fost introdus binecunoscutul art. 304¹, fapt pentru care recursul în contencios administrativ era capabil să producă o nouă judecată în fond;

c) **de la începutul anului 2001** recursul și-a reluat rolul de **cale extraordinară** de atac, astfel cum legiuitorul stabilise și în perioada interbelică. Această schimbare legislativă, realizată prin art. I pct. 106 din O.U.G. nr. 138/2000, nu a influențat calificarea drept ordinară a căii de atac a recursului în contenciosul administrativ, cel puțin *de facto*, grație art. 304¹ C. proc. civ.

[1] Legea nr. 59/1993 pentru modificarea Codului de procedură civilă, a Codului familiei, a Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990 și a Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi (M. Of. nr. 177 din 26 iulie 1993).

1865, dispoziție în virtutea căreia era posibilă exercitarea unui control plener asupra hotărârii pronunțate de prima instanță^[1].

259. Revenind la **intervalul 7 ianuarie 2005 - 15 februarie 2013**, constatăm că, în cadrul titlului V din vechiul Cod de procedură civilă – denumit „căile extraordinare de atac” – era inclus și recursul, la capitolul I. Or, între dreptul procesual comun de la acea vreme și Legea contenciosului administrativ – care privea recursul drept o cale ordinară de atac sau, cel puțin, s-ar fi dorit o cale de atac devolutivă față de hotărârea pronunțată în primă instanță –, exista o **antinomie aparentă**. Această contradicție, amplificată de faptul că **recursul nu avea o reglementare univocă**, a fost aplatizată printr-o normă extrem de importantă din fostul Cod de procedură civilă, respectiv **art. 304¹**. Această dispoziție statua următoarele: „recursul declarat împotriva unei hotărâri care, potrivit legii, nu poate fi atacată cu apel, nu este limitat la motivele de casare prevăzute în art. 304, instanța putând să examineze cauza sub toate aspectele”. Norma citată a fost în vigoare pe tot parcursul intervalului 7 ianuarie 2005-15 februarie 2013, astfel încât recursul reglementat de art. 20 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ era privit drept o **cale de atac heteroclită** sau ca un **recurs hibrid**. Acest aspect decurge indubitabil tocmai din dispoziția evocată și presupunea următoarele: pe lângă aplicabilitatea regulilor restrictive ale recursului reglementat de dreptul comun, fiind limitativ și expres prevăzute motivele de nelegalitate ce puteau face obiectul căii de atac, era posibilă și examinarea unor aspecte care nu sunt proprii recursului, ci apelului. Așadar, deși ne aflăm în contencios administrativ, era provocată o nouă judecată în fond, cauza fiind reexaminată în întregul ei, atât sub aspectul nelegalității, cât și al netemeinicii. Chiar prof. Antonie Iorgovan admitea această posibilitate, arătând că „din coroborarea art. 20 (...) cu art. 28 alin. (1) al legii rezultă că **recursul în contenciosul administrativ are caracter devolutiv**, ca orice recurs prevăzut de Codul

^[1] O.U.G. nr. 138/2000 pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă a fost publicată în M. Of. nr. 479 din 2 octombrie 2000. Articolul IX stabilea: „Prezenta ordonanță de urgență intră în vigoare la 3 luni de la data publicării ei în Monitorul Oficial al României, Partea I”, ceea ce înseamnă că modificările operate asupra Codului de procedură civilă au intrat în vigoare la **2 ianuarie 2001**.

de procedură civilă împotriva hotărârilor care nu sunt supuse apelului” (s.n.)^[1].

Pentru înlăturarea potențialelor amfibolii este necesară o ultimă incursiune în istorie. După cum am mai iterat, în concepția NCPD, recursul este menținut între căile extraordinare de atac, așa cum s-a întâmplat și în perioada interbelică. Recursul „a fost reglementat în Legea Înaltei Curți de Casație și numai în 1948 a fost trecut în Codul de procedură civilă, primul cod democrat-popular, însă ca o cale ordinară de atac. A rămas ca atare până în anul 1992, ca singură cale ordinară de atac, când a apărut noua Lege de organizare judecătorească, respectiv în anul 1993, când s-a modificat masiv Codul de procedură civilă (prin Legea nr. 59/1993) și când legiuitorul a optat, în mod nefericit, să mențină recursul, alături de apel, între căile ordinare de atac, în loc să preia soluția din Legea Înaltei Curți de Casație, potrivit căreia recursul era o cale extraordinară de atac. Această confuzie, care a creat mari deservicii în practică, **s-a menținut până la O.U.G. nr. 138/2000, când a fost calificat din nou corect, ca o cale extraordinară de atac.** Această gândire defectuoasă a fost determinată de faptul că atât politicienii, cât și unii juriști susțineau **principiul triplului grad de jurisdicție**, ceea ce nu există în nicio țară și nu a existat, practic, nici la noi. Grad de jurisdicție înseamnă, de fapt, **o judecată completă, atât din punctul de vedere al legalității, cât și din punctul de vedere al temeiniciei.** Or, această judecată de control sub cele două aspecte este asigurată doar de apel. Recursul, chiar în perioada 1992-2000, nu asigura un asemenea control; erau prevăzute niște condiții și niște motive restrictive de exercitare, astfel încât era, de fapt, o cale extraordinară de atac, calificată în mod greșit ca o cale ordinară de atac. În prezent, mai exact din anul 2000, calificarea este corectă. Recursul a fost configurat de o asemenea manieră încât să asigure un control suplimentar, exclusiv pe aspecte de legalitate. Așadar, **s-a stabilit clar că nu este un grad de jurisdicție care asigură o a treia judecată pe fond, ci este o cale de atac prin care se face un control de legalitate.** Acest fapt rezidă atât în configurarea motivelor, cât și în sublinierile pe care legiuitorul a avut grijă să le facă în câteva texte. Dorința comisiei de elaborare a noului Cod de procedură civilă a fost să se apropie de reglementarea din perioada interbelică și de reglementarea care există în toate țările Uniunii

^[1] A. Iorgovan, op. cit., p. 671.

Europene, și anume ca recursul să fie soluționat de către Înalta Curte de Casație și Justiție, deoarece numai judecând cvasitotalitatea recursurilor s-ar fi putut asigura o practică judiciară unitară, așa cum pretinde Constituția. Speranța instanței supreme de a realiza acest lucru prin recursurile în interesul legii este iluzorie, nu se va putea face acest lucru. Deși Comisia (Comisia de redactare a Proiectului Codului de procedură civilă și a proiectului Legii pentru punerea în aplicare a NCPC – n.n.) a prevăzut în textele sale această soluție, în realitate, prin excepțiile care sunt prevăzute, în bună măsură la sugestia Înaltei Curți, codul s-a îndepărtat mult de la acest principiu declarat^[1].

Cu toate acestea, așa-zisa „judecată asupra fondului” era una „travestită” și extrem de limitată, prin intermediul acestei legiferări fiind satisfăcute și exigențele reclamate de Legea nr. 554/2004. *Exempli gratia*, la judecarea acestui tip de recurs anapoda nu se putea avea în vedere strict conținutul art. 304¹. Această normă era insuficientă, iar datorită caracterului special în raport cu normele generale aplicabile recursului înțelegem că se completa cu acestea din urmă. Deci, **art. 304¹ îi erau aplicabile și normele care interziceau administrarea altor probe noi în recurs, cu excepția înscrisurilor**, după cum statua art. 305 C. proc. civ. 1865^[2]. Plecând de la acest fapt – imposibilitatea readministrării probelor din prima instanță și neputința de a administra probe noi, este discutabil în ce măsură mai putea fi calificat recursul reglementat de art. 304¹ drept o cale devolutivă de atac, dat fiind că specificul și spiritul unei astfel de căi de atac este de a provoca o nouă judecată în fond, pe baza unor probe noi și chiar în baza readministrării probelor din prima instanță.

Desigur, se poate susține și că recursul reglementat la art. 304¹ era complet derogatoriu de la normele generale în materie, fapt pentru care îi erau permise toate „mijloacele” aplicabile unei căi ordinare de atac, astfel încât efectul devolutiv să fie pus în valoare în mod absolut. Cu siguranță că și aceasta

^[1] Această prezentare deosebit de sugestivă și oportună analizei noastre îi aparține prof. univ. dr. Viorel Mihai Ciobanu – președintele Comisiei de elaborare a Proiectului Codului de procedură civilă. Prelegerea a fost susținută în cadrul conferințelor pe care Institutul Național al Magistraturii le-a organizat cu ocazia intrării în vigoare a NCPC. În acest sens, a se vedea broșura disponibilă pe site-ul Institutului, p. 277-278.

^[2] „În instanța de recurs nu se pot produce probe noi, cu excepția înscrisurilor, care pot fi depuse până la închiderea dezbatelor”.

este o argumentare – ușor exagerată, însă, ne putem întreba retoric, **ce sens mai avea statuarea din Legea nr. 554/2004 și denumirea de „recurs” oferită acestei căi de atac în contenciosul administrativ dacă ne întorceam tot la regulile incidente apelului?** Căci toate argumentările converg către ideea că denumirea de „recurs” în contenciosul administrativ a fost improprie în raport cu normele ce i-au guvernat existența. În fond și la urma urmei, asistăm la o **disimulare legislativă**, fără să se fi justificat de ce s-a optat în favoarea preluării căii de atac a recursului în detrimentul apelului. În acest sens, schematic și sintetic, voi încerca să evidențiez **incompatibilitatea și necorelarea** existentă între Legea contenciosului administrativ și fostul Cod de procedură civilă cu privire la această cale de atac – recursul. Disonanța rezultă din faptul că recursul reglementat de Legea nr. 554/2004 se apropia mai mult de calea de atac a apelului, când firesc ar fi fost să existe o legiferare omogenă în acest sens, fără deosebiri între recursul din dreptul comun și cel din contenciosul administrativ^[1]. Astfel:

a) atât apelul din dreptul comun, cât și recursul din contenciosul administrativ aveau caracteristici comune, fapt pentru care exista o echivalență incontestabilă între cele două căi de atac:

– ambele erau **căi de atac de reformare**, ceea ce înseamnă că erau deferite spre soluționare instanței superioare celei care a pronunțat hotărârea atacată;

– ambele vizau, în principiu, **hotărârile pronunțate de prima instanță, nedefinitive**;

– ambele erau, în principiu, **suspensive de executare**;

– ambele erau **căi de atac devolutive** – o trăsătură esențială pentru o cale de atac ordinară, adică antamau fondul sau declanșau o nouă judecată în fond, în lipsa acestei trăsături nefiind asigurat principiul dublului grad de jurisdicție;

– ambele **se puteau exercita de partea nemulțumită asupra hotărârii în ansamblu**, fără ca legea să limiteze invocarea acestor motive doar asupra nelegalității. Un lucru firesc, ce se

[1] Însă, mai firesc ar fi fost ca în loc de recurs să fi existat calea de atac a apelului în contenciosul administrativ.

Precizez că și recursul din dreptul procesual comun, atunci când era „ghidat” de art. 304¹ C. proc. civ. 1865, se apropia de calea de atac a apelului, însă, prin prezentarea realizată în continuare, încerc să relievez asemănările și deosebirile dintre calea de atac a recursului din contenciosul administrativ (privit exclusiv ca o cale ordinară de atac) prin raportare la recursul din dreptul procesul comun (privit, în principiu, ca o veritabilă cale extraordinară de atac).

manifesta ca o consecință a caracterului devolutiv, în sensul că noua judecată în fond era provocată atât cu privire la problemele de fapt, cât și cu privire la problemele de drept, dar în limitele stabilite prin cererea părții^[1];

b) recursul din Legea contenciosului administrativ (privit drept o cale ordinară de atac) prezenta următoarele trăsături antagoniste sau antitetice față de recursul reglementat de fostul Cod de procedură civilă (privit ca o cale extraordinară de atac):

– deși ambele „forme” de recurs erau căi de atac de reformare, recursul din fostul Cod de procedură civilă era, în principiu, o cale de atac **nedevelopată**, ceea ce înseamnă că nu avea drept efect rejudecarea fondului. Această deosebire este fundamentală, în acest caz **numai recursul din Legea contenciosului administrativ intrând în sfera dublului grad de jurisdicție**, căci, după cum am relevat și mai sus, scopul recursului în dreptul comun constă în asigurarea un control suplimentar, exclusiv pe aspecte de legalitate, drept pentru care recursul nu poate fi considerat un grad de jurisdicție care asigură o a treia judecată pe fond, ci este o cale de atac prin care se face un control de legalitate;

– față de contenciosul administrativ, recursul din fostul Cod de procedură civilă **nu avea ca obiect hotărârile date în primă instanță, ci hotărâri definitive executorii**, adică hotărâri date de instanțele de apel sau fără drept de apel, cu excepția acelor situații în care unele hotărâri definitive erau nerecurabile;

– față de contenciosul administrativ, recursul din fostul Cod de procedură civilă **nu suspenda, ca principiu, executarea hotărârii**;

– dacă recursul din Legea nr. 554/2004 antama fondul, cu „ajutorul” art. 304¹, recursul din fostul Cod de procedură civilă viza, ca regulă, **nelegalitatea hotărârii atacate**, de unde rezultă că **nu reprezenta un al doilea sau un al treilea grad de jurisdicție**. Or, existența dublului grad de jurisdicție constituia

^[1] În NCPC aceste aspecte se regăsesc în art. 476: „(1) Apelul exercitat în termen provoacă o nouă judecată asupra fondului, instanța de apel statuând **atât în fapt, cât și în drept**.”

(2) În cazul în care apelul nu se motivează ori motivarea apelului sau întâmpinarea nu cuprinde motive, mijloace de apărare sau dovezi noi, instanța de apel se va pronunța, în fond, numai pe baza celor invocate la prima instanță.

(3) Prin apel este posibil să nu se solicite judecata în fond sau rejudecarea, ci anularea hotărârii de primă instanță și respingerea ori anularea cererii de chemare în judecată ca urmare a invocării unei excepții sau trimiterea dosarului la instanța competentă” (s.n.).