

Capitolul I. Dispoziții generale

Art. 1. Subiectele de sesizare a instanței. ¹⁾ (1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

(2) Se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

(3) ²⁾ Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul

¹⁾ Denumirea marginală a art. 1 este reprodusă astfel cum a fost modificată prin art. 1 pct. 1 din Legea nr. 262/2007. Anterior acestei modificări, art. 1 avea următoarea denumire marginală: „Subiectele de sesizare”.

²⁾ Alineatele (3)-(9) ale art. 1 sunt reproduse astfel cum au fost modificate prin art. 1 pct. 2 din Legea nr. 262/2007. Anterior acestei modificări, alin. (3)-(9) aveau următorul conținut: „(3) Avocatul Poporului, ca urmare a controlului realizat, potrivit legii sale organice, în baza unei sesizări a unei persoane fizice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau excesul de putere al autorității administrative nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește, de drept, calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

(4) Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește, de drept, calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea.

(4) Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

(5) Când Ministerul Public apreciază că, prin excesul de putere, concretizat în emiterea unui act administrativ normativ, se vatămă un interes public, va sesiza instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente.

(6) Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate să solicite instanței constatarea nulității acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se va pronunța, la cerere, și asupra legalității actelor civile încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor civile produse.

(7) Persoana vătămată în drepturile sale sau în interesele sale legitime, prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale, se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile prezentei legi.

(8) În condițiile prezentei legi, acțiunile în contencios administrativ pot fi introduse de prefect și de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, precum și de orice persoană de drept public vătămată într-un drept sau, după caz, când s-a vătămat un interes legitim.

(9) Cererile în contencios administrativ se soluționează fără participarea reprezentantului Ministerului Public. Pentru situația prevăzută la alin. (5), instanța, din oficiu sau la cerere, poate introduce în cauză organisme sociale cu personalitate juridică interesate”.

(5) Când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public, sesizează instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente.

(6) Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea. Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.

(7) Persoana vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile prezentei legi.

(8) Prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și orice subiect de drept public pot introduce acțiuni în contencios administrativ, în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale.

(9) La soluționarea cererilor în contencios administrativ, reprezentantul Ministerului Public poate participa, în orice fază a procesului, ori de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenilor.

Doctrină

Iulian Avram, Participarea procurorului la instanța de contencios administrativ, în Dreptul nr. 7/2005; *Alexandru-Sorin Ciobanu*, Termenul de introducere a acțiunii în anulare în baza art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în C.J. nr. 6/2006; *Emanuel Albu*, Natura și regimul juridic al decretelor emise de Președintele României, în C.J. nr. 9/2006; *Mircea Costin*; *Călin Costin*, Compatibilitatea contractului de tranzacție cu litigiile de contencios administrativ, în R.D.C.

nr. 12/2006; Caracterizarea, natura juridică și efectele decretului prezidențial de grațiere individuală, în *Dreptul* nr. 1/2007; *Liviu Giurgiu*, Câteva considerații referitoare la acțiunea introdusă de autoritatea publică emitentă a actului administrativ, în temeiul dispozițiilor art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în *C.J.* nr. 3/2007; *Costel Niculeanu, Oliviu Puie*, Controlul de tutelă administrativă exercitat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Contenciosul funcției publice și al funcționarului public, în *P.R.* nr. 5/2007; *Iuliana Rîciu*, Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acțiunile introduse la instanța de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal, în *R.D.Pb.* nr. 1/2008.

Decizii ale Curții Constituționale

1. Prevederile art. 1 alin. (1) LCA sunt în concordanță cu dispozițiile art. 21 alin. (1) și (4) și art. 52 alin. (1) din Constituție. ► **a)** Curtea Constituțională, fiind sesizată cu excepția de neconstituționalitate a art. 1 alin. (1) din Legea nr. 29/1990, care prevedeau că persoana fizică sau juridică se poate adresa instanțelor judecătorești competente doar dacă a fost vătămată în drepturile sale recunoscute de lege, nu și în cazul în care a fost vătămată într-un interes legitim, a respins criticile de neconstituționalitate ca rămase fără obiect, având în vedere noua reglementare legală în domeniu, respectiv art. 1 alin. (1) LCA, care se referă și la vătămarea unui interes legitim (*dec. nr. 39 din*

27 ianuarie 2005, în M. Of. nr. 165 din 24 februarie 2005). ► **b)** Curtea Constituțională a respins critica de neconstituționalitate a art. 1 alin. (1) LCA referitoare la faptul că acest text nu face distincție între interesul public și privat, reținând că art. 52 alin. (1) din Constituție face trimiteri *in terminis* numai la existența vătămării unui drept al persoanei, pe când, în cazul interesului legitim, în concepția Constituției, nu se distinge dacă acesta poate fi public sau privat, iar în lipsa unei precizări exprese a textului respectiv, se face aplicarea principiului de drept *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. În raport cu dispozițiile art. 21 alin. (1) din Constituție, este constituțională

posibilitatea recunoscută, prin art. 2 alin. (1) lit. p) LCA, persoanelor fizice de a putea introduce acțiune în contencios administrativ pentru apărarea unui interes legitim public, mai ales când se are în vedere un act administrativ normativ, întrucât reprezintă o măsură eficientă pentru a înlătura din primul moment posibil eventualele abuzuri ale administrației publice, cu atât mai mult cu cât interesul legitim public are în vedere și interesele legitime private ale unei persoane (*dec. nr. 256 din 14 martie 2006, în M. Of. nr. 341 din 17 aprilie 2006*).
✂ În prezent, ca urmare a modificării alin. (1) al art. 2 LCA prin Legea nr. 272/2007, noțiunea de „interes legitim public” este prevăzută de lit. r).

2. Prevederile art. 1 alin. (3) LCA sunt constituționale în raport cu dispozițiile art. 21 alin. (1) din Constituție și, pe cale de consecință, și prevederile art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3) și ale art. 13 alin. (2), care conțin dispoziții de ordin procedural. Curtea Constituțională a reținut că:

– în urma revizuirii Constituției, au fost amplificate atribuțiile instituției Avocatului Poporului în ceea ce

privește apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în raporturile lor cu autoritățile publice;

– nicio prevedere constituțională nu interzice Avocatului Poporului să apere drepturile și libertățile cetățenilor în raport cu toate autoritățile publice, inclusiv cu autoritatea judecătorească.

– atribuțiile ce revin instituției Avocatului Poporului potrivit art. 1 alin. (3) LCA sunt în sensul dispozițiilor art. 59 alin. (1) din Constituție și ale art. 1 alin. (1) și art. 13 lit. c) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului;

– subsecvent rolului constituțional ce revine Avocatului Poporului, potrivit dispozițiilor menționate, „înstituirea pentru Avocatul Poporului a atribuției referitoare la posibilitatea sesizării instanței de contencios administrativ în condițiile prevăzute de art. 1 alin. (3) (...) asigură atât ocrotirea interesului public, cât și respectarea interesului privat al persoanei fizice ale cărei drepturi, libertăți sau interese legitime au fost vătămate”, iar „acordarea unei asemenea competențe (...) nu exclude și nu limitează dreptul persoanei vătămate într-un drept al său ori într-un interes legitim de

către o autoritate publică de a se adresa justiției”;

– „exercitând atribuția prevăzută de textul de lege criticat, Avocatul Poporului nu se substituie în drepturile procesuale ale cetățeanului, ci îl sprijină pe acesta, inclusiv prin introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ, el fiind singurul care decide continuarea sau nu a procesului împotriva autorității administrative abuzive”;

– atitudinea procesuală pe care petiționarul care, în virtutea legii, a dobândit calitatea de reclamant o poate avea în cadrul litigiului își are corespondentul în principiul disponibilității și, în consecință, este în concordanță cu principiul înscris la art. 21 alin. (1) din Constituție referitor la accesul liber la justiție;

– soluții similare se regăsesc și în alte legislații (*dec. nr. 507 din 17 noiembrie 2004, în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004*). ✂ *La Decizia Curții Constituționale nr. 507/2004, a fost exprimată o opinie separată în care s-a argumentat teza neconstituționalității prevederilor art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și art. 28 alin. (2) LCA în raport cu dispozițiile art. 21 alin. (1) și art. 52 alin. (1) din Legea fundamentală.*

3. ► a) Prevederile art. 1 alin. (6) LCA sunt constituționale în raport cu dispozițiile constituționale ale art. 15 alin. (2) referitoare la principiul neretroactivității legii și ale art. 44 alin. (1) teza I privitoare la garantarea dreptului de proprietate. Cu referire la art. 15 alin. (2) din Constituție, Curtea Constituțională a reținut că legea în raport cu care se apreciază existența cauzei de nulitate este cea în vigoare la momentul emiterii actului administrativ nelegal, potrivit regulii *tempus regit actum*, că legiuitorul a statuat că legea aplicabilă anulării actului este aceea din momentul anulării efective, în speță Legea nr. 554/2004, ceea ce este în conformitate cu principiul retroactivității efectelor nulității, fără a aduce atingere respectivelor dispoziții constituționale, și că art. 1 alin. (6) LCA este o normă procedurală adoptată de legiuitor potrivit competenței sale stabilite prin art. 126 alin. (2) din Legea fundamentală. Cu referire la art. 44 alin. (1) teza a II-a din Constituție, Curtea Constituțională a reținut că sunt stabilite de lege conținutul și limitele dreptului de proprietate, iar emiterea unei autorizații de construire cu încălcarea prevederilor legii nu poate

justifica protecția dreptului de proprietate instituită prin textul constituțional (*dec. nr. 371 din 4 mai 2006, în M. Of. nr. 491 din 7 iunie 2006*).

► **b)** Prevederile art. 1 alin. (6) LCA sunt constituționale în raport cu dispozițiile constituționale ale art. 52 alin. (1) și (2) din Constituție. Principiul legalității statuat prin art. 1 alin. (5) din Constituție impune ca actele administrative ale autorităților publice să fie emise cu respectarea strictă a dispozițiilor legale în vigoare, iar actele care au fost emise cu nerespectarea anumitor prevederi legale să fie revocate ori anulate. Actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice nu mai pot fi revocate de autoritățile emitente, constatarea nulității sau anularea acestora putând fi dispusă numai de instanța judecătorească competentă. Raportat la art. 126 alin. (2) din Constituție, Curtea a reținut că este o opțiune a legiuitorului ca pentru constatarea nulității și anularea actului administrativ nelegal să prevadă calea și procedura contenciosului administrativ. Dispozițiile tezei a II-a a alin. (6) al art. 1 LCA exclud măsurile abuzive din partea autorității publice emitente, întrucât prevăd

competența instanței judecătorești de a se pronunța, la cerere, și asupra legalității actelor civile încheiate în baza aceluși act, precum și asupra efectelor civile produse (*dec. nr. 574 din 19 septembrie 2006, în M. Of. nr. 855 din 18 octombrie 2006*).

► **c)** Prevederile art. 1 alin. (6) LCA reglementează un caz de contencios administrativ obiectiv, care se referă la analiza în abstract a unei chestiuni de legalitate, având în vedere realizarea unui interes public, caracterizându-se prin generalitate și impersonalitate, iar justificarea constituțională a textului de lege se regăsește în dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție. În raport cu aceste dispoziții constituționale, un act administrativ emis cu nerespectarea legii este nul, iar în lipsa art. 1 alin. (6) LCA s-ar putea ajunge la menținerea în sistemul normativ a unor acte nelegale care, în lipsa unei persoane interesate în mod direct și personal sau vătămate, nu ar putea fi atacate în justiție, rămânând definitive și putând pe această cale să pericliteze anumite interese de ordin public. Prevederile art. 1 alin. (6) LCA nu intră în contradicție cu dispozițiile art. 21 alin. (1)-(3), ale art. 52 și ale art. 126 alin. (6) din Constituție, întrucât

aparține instanțelor judecătorești competența de a judeca acțiuni care vizează contenciosul administrativ obiectiv și atât reclamantul, cât și pârâtul au asigurate toate mijloacele procedurale necesare realizării unui proces echitabil (*dec. nr. 638 din 3 octombrie 2006, în M. Of. nr. 903 din 7 noiembrie 2006; dec. nr. 830 din 16 noiembrie 2006, în M. Of. nr. 1006 din 18 decembrie 2006; dec. nr. 63 din 25 ianuarie 2007, în M. Of. nr. 110 din 14 februarie 2007*).

4. Prevederile art. 1 alin. (9) LCA sunt neconstituționale, întrucât O.U.G. nr. 190/2005 privind realizarea unor măsuri necesare în procesul de integrare europeană, prin care a fost modificat textul respectiv, s-a urmărit restrângerea participării procurorului numai în litigiile civile, iar nu și în cele care fac obiectul reglementării speciale a contenciosului administrativ. În raport cu specificul contenciosului administrativ, una dintre premisele realizării rolului constituțional ce revine Ministerului Public constă tocmai în participarea în ședință a reprezentantului său, ca o garanție în plus a apărării ordinii de drept, a intereselor generale ale societății și

în scopul apărării drepturilor și libertăților cetățenilor. Prin raportare la dispozițiile art. 45 alin. (3) C. proc. civ., este inadmisibil ca în cadrul litigiilor civile să se recunoască posibilitatea participării procurorului în anumite condiții, iar în cele de contencios administrativ, unde Ministerul Public ar putea acționa în mod eficient pentru îndeplinirea competențelor prevăzute de art. 131 alin. (1) din Constituție, rolul acestuia să fie limitat numai la ipotezele stricte prevăzute de art. 1 alin. (4) și (5) LCA (*dec. nr. 65 din 25 ianuarie 2007, în M. Of. nr. 107 din 13 februarie 2007*). ✖ *Articolul 1 alin. (9) LCA a fost modificat prin Legea nr. 272/2006 în sensul deciziei pronunțate de Curtea Constituțională.*

5. Având în vedere prevederile art. 29 alin. (1) și (6) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, este inadmisibilă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 LCA, invocată de reclamantul într-o acțiune întemeiată pe aceleași dispoziții, în condițiile în care autorul excepției nu se încadrează în niciuna dintre ipotezele reglementate de acest text din LCA și

care își fundamentează atât acțiunea, cât și critica de neconstituționalitate pe considerentul că un act administrativ poate fi atacat

oricând, în mod preventiv, chiar dacă nu i-a produs vătămări (*dec. nr. 465 din 17 mai 2007, în M. Of. nr. 367 din 30 mai 2007*).

Jurisprudență

1. Acțiune în contencios administrativ. Condiții. În cadrul unei acțiuni în contencios administrativ, recunoașterea sau realizarea unui drept ori a unui interes legitim vătămat sunt condiționate de existența unui act administrativ nelegal, tipic sau asimilat (*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 850 din 9 februarie 2007, în Jurisprudență 2007/1, p. 278-281*).

2. Acțiune în interpretare. Este inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ având ca obiect cenzurarea modului în care o autoritate publică a interpretat dispoziții cuprinse într-un act administrativ cu caracter normativ emis de aceeași autoritate publică sau având ca obiect interpretarea de către instanța de contencios administrativ a prevederilor unui act administrativ cu caracter normativ. În privința interpretării legale sunt

incidente dispozițiile art. 67 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată ¹⁾ (*C.A. București, s. a VIII-a cont. adm. și fisc., dec. nr. 692 din 21 martie 2006, în C.P.J.A.A.F. 2006, p. 47-53*).

3. Autoritate publică. Calitate procesuală pasivă. În cadrul unui litigiu având ca obiect o acțiune formulată în temeiul art. 1 alin. (1) LCA, o autoritate publică poate avea calitatea de pârât numai în măsura în care are calitatea de emitent al actului administrativ contestat sau nu a soluționat în termenul legal ori a refuzat nejustificat să rezolve o cerere a reclamantului referitoare la un drept sau la un interes legitim (*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 4441 din 7 decembrie 2006, nepublicată*).

¹⁾ M. Of. nr. 777 din 25 august 2004.

4. Retrocedarea bunurilor imobile care au aparținut cultelor religioase. Titularul dreptului de folosință sau de administrare asupra imobilului retrocedat. Legitimare procesuală activă. Titularul dreptului de folosință sau de administrare a unui imobil nu are legitimare procesuală activă pentru a formula, în temeiul art. 1 LCA, acțiune în anularea deciziei de retrocedare a imobilului respectiv, emisă în temeiul O.U.G. nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România. În raport cu prevederile art. 1 coroborat cu art. 2 alin. (1) lit. n) și o) LCA, titularul dreptului de folosință sau de administrare asupra unui imobil nu are un drept vătămat sau un interes legitim privat care să fi fost încălcat prin decizia de retrocedare emisă în temeiul O.U.G. nr. 94/2000, întrucât dreptul fundamental proteguit și a cărui vătămare poate fi invocată pe calea contenciosului administrativ îl reprezintă – potrivit prevederilor art. 44 și art. 136 din Constituție, republicată – dreptul de proprietate al statului român, astfel că legitimarea procesuală activă aparține titularului acestui drept sau, după caz, subiectelor de sezină

prevăzute de art. 1 alin. (4), (6) și (8) LCA (*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1701 din 22 martie 2007, în Jurisprudență 2007 I, p. 76-81*).

✎ În urma modificării art. 2 prin Legea nr. 262/2007, noțiunile de „drept vătămat” și de „interes legitim privat” sunt prevăzute de lit. o), respectiv p) ale alin. (1) al art. 2 LCA.

5. Act administrativ cu caracter individual adresat unui alt subiect de drept. Terț. Calitate procesuală activă. Condiții. Din interpretarea art. 1 alin. (2) coroborat cu art. 2 alin. (1) lit. o) și p) LCA, rezultă că o terță persoană are calitatea procesuală activă de a contesta un act administrativ cu caracter individual adresat unui alt subiect de drept numai în măsura în care justifică vătămarea unui drept fundamental al său prevăzut de Constituție sau de lege ori vătămarea unui interes legitim privat. Drepturile ce decurg dintr-un contract de drept privat nu pot fi asimilate drepturilor fundamentale prevăzute de Constituție sau de lege, iar un interes legitim privat nu este prioritar unui interes legitim public (*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 3116 din 28 septembrie 2006, în Jurisprudență 2006 II, p. 20-24*).