

Capitolul I

Aspecte terminologice. Noțiune

Secțiunea 1

Considerații preliminare

1. Potrivit Constituției, România este stat de drept, democratic și social, care se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor: legislativă, executivă și judecătorească, în cadrul democrației constituționale¹.

În perioada interbelică, profesorul de drept public Paul Negulescu arăta că „această separațiune a puterilor este socotită ca fiind garanția cea mai practică și cea mai sigură pentru menținerea libertăților, fiind recunoscută necesitatea existenței unor raporturi constante între aceste puteri și un fel de control reciproc între dânsese. Este absolut necesar ca legile să corespundă unor nevoi reale și să fie în concordanță cu întregul sistem de legislație”².

Înțelegerea noțiunii de contencios administrativ trebuie să pornească de la faptul că funcționarea celor trei puteri, în scopul realizării unui echilibru necesar bunei funcționări a statului, presupune, pe lângă separarea lor, care nu înseamnă doar o separare totală, rigidă, și o colaborare permanentă, precum și un control reciproc, care se realizează în condiții și prin intermediul unor mijloace precis determinate.

2. Activitatea puterii executive este supusă atât unui **control parlamentar**, care este un control politic, de natură necontencioasă, cât și unui control din partea autorității judecătorești, care privește legalitatea actelor administrative.

În ceea ce privește **controlul judecătoresc** asupra administrației publice, este vorba despre forma cea mai importantă de control, formă

¹ Articolul 1 alin. (3) și (4) din Constituția României, republicată.

² P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, vol. I, ed. a 2-a, Ed. Gutenberg, București, 1906, p. 29.

care, sintetic, se exprimă tradițional sub denumirea de contencios administrativ, constituind însăși finalitatea dreptului administrativ¹.

Contenciosul administrativ, ca element esențial și indispensabil al statului de drept, reprezintă, în fapt, o concretizare a principiului separației puterilor și controlului reciproc al acestora, fiind astfel o modalitate de exercitare a controlului judecătoresc asupra activității desfășurate de autoritățile unei alte puteri statale, respectiv ale puterii executive.

Controlul judecătoresc asupra activității de organizare a executării legii și de executare în concret a acesteia se deosebește de controlul administrativ sau parlamentar, care vizează toate aspectele activității organelor administrației publice, prin aceea că în timpul controlului judecătoresc exercitat de organele judecătorești se verifică conformitatea cu legea a activității organelor administrației publice.

În procesul realizării exigențelor specifice statului de drept au fost adoptate legi prin care s-a conferit puterii judecătorești rolul soluționării acțiunilor de contencios administrativ.

Posibilitatea exercitării controlului judecătoresc asupra actelor administrative temperează libertatea autorității publice de a decide și de a se încadra în limitele legalității. De asemenea, celor ce se consideră vătămați prin actele administrative ale autorităților publice le este pus la îndemână un instrument eficace împotriva abuzurilor acestora și a nerespectării legilor, creându-se astfel mijloace de restabilire a legalității încălcate, de sancționare a celor ce folosesc abuziv competența pe care o au în legătură cu emiterea actelor administrative.

3. Atribuirea controlului administrației publice altor autorități decât cele ale puterii executive se datorează faptului că autoritățile puterii judecătorești au „o poziție suficient de consolidată față de acestea, fiind în măsură să ia hotărâri în deplină independență”².

Astfel, persoanele vătămate în drepturile ori în interesele lor legitime, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ ilegal, tipic sau asimilat, au posibilitatea să ceară instanțelor de contencios administrativ să aplice sancțiuni împotriva ilegalităților săvârșite de autorități.

¹ D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 219.

² T. Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 11.

Hotărârea pronunțată de aceste instanțe se bucură de **autoritate de lucru judecat**, fiind presupus că exprimă adevărul, *res iudicata pro veritate habetur*, în sensul că, odată ce aceasta a rămas definitivă, prin epuizarea sau neexercitarea în termen a tuturor căilor de atac permise, chestiunea rezolvată prin hotărâre nu mai poate fi pusă în discuție prin niciun fel de cale judecătorească și înaintea niciunei instanțe judiciare.

Această imposibilitate poate să se limiteze numai la părțile care au stat în instanță și acesta este cazul cel mai frecvent, când autoritatea de lucru judecat produce efecte relative, *inter partes*, sau se poate referi și la alții decât cei care au participat în instanță, iar în acest caz efectul autorității de lucru judecat este absolut, *erga omnes*¹.

Secțiunea a 2-a

Noțiunea de contencios administrativ

4. Etimologic, cuvântul „contencios” provine din cuvântul francez „*contentieux*”, care și el își are sorgința la rândul său în expresia romană „*contentiosus*”, care înseamnă certăreț.

De asemenea, termenul „contencios” derivă din latinescul „*contendo, -ere*”, care evocă ideea unei înfruntări prin luptă. Este vorba de o luptă în sens metaforic, o luptă a unor interese contrarii dintre două părți, din care una va ieși învingătoare².

Astfel, termenul de contencios reprezintă, pe de o parte, o activitate de soluționare a unui conflict de interese, a unui conflict juridic, iar, pe de altă parte, organul investit de lege cu soluționarea unor astfel de conflicte juridice.

Organele de contencios, în raport de competența acestora, pot fi împărțite în **organe de contencios judiciar**, care soluționează toate conflictele juridice date prin lege în competența lor, și în **organe de**

¹ Este cazul hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au anulat în tot sau în parte acte administrative cu caracter normativ, care sunt general obligatorii, au putere numai pentru viitor și se publică în mod obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în Monitoarele Oficiale ale județelor ori al Municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare, conform art. 23 din Legea nr. 554/2004, modificată și completată prin Legea nr. 262/2007.

² V. *Vedinaș*, Drept administrativ, ed. a 4-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 142.

contencios administrativ, a căror competență este aceea de a soluționa conflictele juridice în care cel puțin una dintre părți are calitatea de autoritate publică.

5. În dreptul administrativ, termenul de contencios a început să fie utilizat pentru a delimita căile de atac jurisdicționale împotriva actelor și operațiilor administrative de recursurile administrative obișnuite¹. Un recurs, deci o cale de atac, dobânda caracter jurisdicțional (contencios) ori de câte ori autoritatea care îl soluționa avea calitatea de judecător. În felul acesta s-a ajuns, atât în doctrină, cât și în legislație mai ales, în perioada interbelică, să se utilizeze în mod curent termenii: contencios administrativ; acțiuni de contencios administrativ; instanța de contencios administrativ; legea contenciosului administrativ; hotărâri de contencios administrativ².

Constituirea instanțelor de contencios administrativ s-a impus ca urmare a faptului că în multe cazuri autoritatea publică emitentă sau cea ierarhic superioară nu înlăturau, pe căile specifice ale recursului administrativ grațios sau ierarhic, actele ce produceau vătămări administrațiilor.

Atât recursul administrativ, cât și cel ierarhic pus în mișcare de cei vătămăți au fost considerate ca insuficiente pentru a se asigura o ocrotire eficace și sigură a drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor. Cerința realizării obiectivelor fundamentale ale statului de drept, democratic a impus adoptarea unor măsuri legislative adecvate, având ca finalitate instituirea unui **control jurisdicționalizat de legalitate și oportunitate** al activității prin care se exercită puterea executivă.

Contenciosul administrativ în principal a apărut ca o formă juridică de apărare a particularilor, persoane fizice sau juridice, împotriva abuzurilor din partea organelor administrației publice sau altor autorități publice, săvârșite prin emiterea de acte administrative sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

¹ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 486.

² *Ibidem*.

6. Conținutul și sfera contenciosului administrativ, ca fenomen juridic, au variat de la o țară la alta, în aceeași țară de la o perioadă la alta și chiar în doctrina administrativă de la un autor la altul¹.

În doctrina franceză a secolului trecut, contenciosul administrativ era definit în **sens organic, formal**, prin raportare la autoritățile competente să soluționeze litigiile dintre administrație și administrați². A devenit clasică definiția lui Ducrocq, după care, sub aspect formal, contenciosul administrativ apare ca fiind constituit din totalitatea litigiilor de competența tribunalelor sau a justiției administrative. Multă vreme, contenciosul administrativ francez a fost clasificat în: a) contencios de plină jurisdicție; b) contencios de anulare; c) contencios de interpretare; d) contencios de presiune³.

De asemenea, noțiunii de contencios administrativ i s-a dat și un **sens material**, care avea în vedere fie subiectele între care are loc litigiul, fie regulile juridice invocate în cauză și aplicate în soluționarea acestuia, ajungându-se, încă din perioada Revoluției franceze, prin înființarea tribunalelor administrative, în sistemul Consiliului de Stat, la coincidența dintre sensul organic (formal) și cel material.

În prezent, doctrina franceză definește contenciosul administrativ ca fiind „ansamblul de reguli aplicabile soluționării jurisdicționale a litigiilor ridicate de activitatea administrativă, care pot fi aduse în fața unui judecător administrativ”⁴ sau „ca ansamblul problemelor legate de existența unui litigiu survenit cu ocazia unei activități administrative, în sensul larg al termenului”⁵.

7. Însă nu totdeauna litigiile dintre administrație și administrați au fost date în competența de soluționare a instanțelor judecătorești.

Din punct de vedere formal, de-a lungul timpului, se disting trei mari sisteme de contencios administrativ, în ceea ce privește soluționarea litigiilor dintre particulari și administrație:

a) **sistemul administratorului judecător** (caracterizat prin soluționarea conflictelor cu administrația de către autorități administrative cu

¹ A. Iorgovan, op. cit., p. 486.

² D. Apostol Tofan, op. cit., 2006, p. 220.

³ A. Iorgovan, I. Vida, Constituționalizarea contenciosului administrativ român, în Dreptul nr. 5-6/1994, p. 3.

⁴ Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, Contentieux administratif, 8^e éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 1.

⁵ G. Peiser, Contentieux administratif, 14^e éd., Dalloz, Paris, 2006, p. 1.

atribuții juridictionale); acest sistem a existat în Franța până la Revoluția din 1789, în care organe din sânul administrației înseși erau învestite cu soluționarea acestor litigii;

b) **sistemul instanțelor speciale și specializate de contencios administrativ**, separate de instanțele judiciare obișnuite, existent actualmente în Franța, în forma tribunalelor administrative, curți administrative de apel, în fruntea cărora se află Consiliul de Stat, ca instanță supremă de contencios administrativ (acest sistem este caracterizat prin soluționarea conflictelor cu administrația de către instanțe specializate în acest tip de conflicte, instanțe distincte de justiția ordinară). Specific sistemului francez este faptul că activitatea judiciară este separată de activitatea administrativă, pe de o parte, iar, pe de altă parte, intervine o separare a administrației active de justiția administrativă, care constituie un ordin de jurisdicție paralel și separat de puterea judiciară;

c) **sistemul anglo-saxon al instanțelor de drept comun** competente și în materia contenciosului administrativ.

După cum se afirmă de către un reprezentant de seamă al doctrinei administrative, legislația din țara noastră a consacrat, inițial, sistemul francez, apoi pe cel anglo-saxon, cu anumite particularități într-o perioadă sau alta, dar a menținut și sistemul administratorului judecător. Așa se explică de ce în doctrina administrativă fundamentarea noțiunii de contencios administrativ nu a putut face abstracție de aspectele referitoare la activitatea organelor administrative cu caracter juridictional¹.

8. În România, în prezent, nu putem vorbi despre o apartenență la unul dintre aceste sisteme, ci despre un **sistem hibrid**, date fiind prevederile art. 30 coroborate cu art. 10 din Legea nr. 554/2004², care dispun că, până la înființarea tribunalelor administrativ-fiscale, soluționarea litigiilor de contencios administrativ este dată secțiilor de contencios administrativ și fiscal din cadrul instanțelor obișnuite, respectiv tribunalelor, curților de apel și Înaltei Curți de Casație și Justiție.

De asemenea, pentru o serie de litigii având ca obiect anularea unor acte administrative (procese-verbale de contravenție, titluri de proprietate emise în baza Legii fondului funciar, dispozițiile de respingere a notificării sau a cererii de restituire în natură), competența de solu-

¹ A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 488.

² Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ a fost publicată în M Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004 și a intrat în vigoare după 30 de zile de la publicare.

ționare a acestora revine instanțelor de drept comun, potrivit legilor speciale, cel puțin în primă instanță (a se vedea, de exemplu, O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor).

9. Instituția contenciosului administrativ a fost permanent în atenția legiuitorului român, a doctrinei administrative, a practicii judiciare, întrucât viața colectivității a fost în continuă mișcare, iar interesele colectivității s-au ciocnit cu cele ale indivizilor, căutându-se mijloace de armonizare a acestora.

Astfel, în perioada interbelică, noțiunea de contencios administrativ a primit două accepțiuni: **în sens larg**, când se evocau toate litigiile din sfera administrației publice, indiferent de autoritatea care le soluționa; și **în sens restrâns**, când se evocau exclusiv litigiile care intrau în competența de soluționare a instanțelor judecătorești.

În aceeași perioadă, termenul de contencios administrativ a fost folosit atât **în sens formal**, care avea în vedere natura organului care îl exercită, cât și **în sens material**, care ținea seama de anumite elemente specifice și inerente litigiilor din care este alcătuit, considerate prin ele însele independente de natura jurisdicțiunii căreia îi sunt supuse¹.

10. Contenciosul administrativ a fost definit în doctrina interbelică și ca „totalitatea litigiilor născute între particulari și administrațiile publice cu ocazia organizării și funcționării serviciilor publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situațiuni aparținând dreptului public”².

Actualmente, noțiunea de „contencios administrativ” cunoaște, în sinteză, două mari accepțiuni: a) *stricto sensu*, potrivit căreia această noțiune reprezintă totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele vătămate în drepturile sau în interesele lor legitime prin acte administrative nelegale, tipice sau asimilate, litigii care sunt de competența instanțelor de contencios administrativ și sunt soluționate potrivit legii-cadru în materie, respectiv Legea nr. 554/2004, în baza unui regim de putere publică; b) *lato sensu*, potrivit căreia contenciosul administrativ reprezintă totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice și cei

¹ C.G. Rarincescu, Contenciosul administrativ român, ed. a 2-a, Ed. Universală Alcalay & Co, București, 1936, p. 31.

² *Idem*, p. 33.

vătămați prin acte administrative nelegale ale acestora, indiferent de instanța competentă sau procedura de soluționare a acestora¹.

11. Până la adoptarea actualei Legi a contenciosului administrativ nr. 554/2004, o definiție a contenciosului administrativ a fost oferită doar de doctrina administrativă. Ulterior acestui moment, Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările aduse de Legea nr. 262/2007², acordă o definiție acestei instituții în art. 2 alin. (1) lit. f).

Astfel, contenciosul administrativ este definit ca „activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim”.

Această definiție este însă criticată, invocându-se o îndepărtare a legii de la concepția contenciosului administrativ în sens larg³.

„Patriarhul dreptului public românesc”, profesorul Tudor Drăganu, referindu-se critic la modul de redactare a art. 1, cât și la definițiile date de art. 2, apreciază că se conturează „acțiuni populare” în contenciosul administrativ, prin faptul că se recunoaște oricărei persoane fizice sau juridice ori chiar unor întâmplătoare grupări de persoane dreptul de a o declanșa nu numai în cazul vătămării unui drept subiectiv sau a unui interes personal protejat, printr-o acțiune în justiție, ci și ori de câte ori un interes public poate fi invocat⁴.

Prin urmare, potrivit opiniei menționate, nu se recunoaște dreptul persoanei de a sesiza instanța judecătorească în vederea anulării unui act administrativ ce ar aduce atingere unui interes public, apreciindu-se

¹ A. Iorgovan, op. cit., 2005, pp. 488-490; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 283; V. Vedinaș, op. cit., 2009, pp. 160-161; A.I.S. Ciobanu, *Fl. Coman-Kund*, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar. Partea a II-a*, ed. a 3-a, revăzută, actualizată și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2008, pp. 202-203.

² M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007.

³ A se vedea observațiile formulate cu privire la noțiunea de contencios administrativ de D.C. Dragoș, în *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 9.

⁴ T. Drăganu, *Câteva reflecții pe marginea unui recent proiect de Lege a contenciosului administrativ*, în R.D.Pb. nr. 3/2004, pp. 57-65; referitor la acțiunea populară, a se vedea și C.G. Rarincescu, op. cit., 1936, pp. 37, 242-243.

că o astfel de acțiune populară este riscantă într-un sistem de drept cum este cel al României, invocându-se chiar neconstituționalitatea acestor dispoziții în lumina art. 52 alin. (1) corelat cu art. 21 alin. (1) din Constituție, cât și argumente de drept comparat, respectiv legislația vest-europeană¹.

Însă, având ca suport principal dispozițiile art. 52 din Constituția României, republicată, actuala Lege a contenciosului administrativ deschide calea unor acțiuni întemeiate atât pe vătămarea drepturilor subiective, cât și a celor întemeiate pe interesul legitim privat și public.

12. În acest context, doctrina administrativă actuală face distincție între **contenciosul subiectiv** și **contenciosul obiectiv**, având drept criteriu de departajare caracterul dreptului sau interesului care este valorificat prin cererea ce formează obiectul sesizării instanței de contencios administrativ.

Se vorbește despre **contenciosul administrativ subiectiv** atunci când reclamantul, prin acțiunea introdusă, solicită instanței judecătorești să soluționeze o problemă referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim personal, în sensul de a cerceta dacă un act administrativ tipic sau asimilat a adus atingere unei situații juridice subiective².

Contenciosul administrativ obiectiv are ca semnificație faptul că, prin acțiunea cu care l-a investit pe judecător, reclamantul urmărește să apere un drept obiectiv sau un interes legitim public, în sensul de a verifica dacă a fost adusă atingere unor drepturi care reprezintă conținutul unei situații juridice cu caracter general și impersonal și dacă s-a adus atingere unei stări de legalitate generală³.

Se acordă astfel contenciosului obiectiv o largă deschidere, legitimată de faptul că prin intermediul acestuia se apără o stare de legalitate,

¹ Pentru argumente în sensul admisibilității acestor acțiuni, a se vedea *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații, Ed. Roata, București, 2004, pp. 264-265, 293.

² *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, pp. 141-142; *Al.S. Ciobanu, Fl. Coman-Kund*, op. cit., 2008, p. 203; într-o altă opinie exprimată de *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 8, contenciosul administrativ subiectiv este întemeiat doar pe dreptul subiectiv, susținându-se că dreptul subiectiv și interesul legitim se suprapun și, din această perspectivă, consacrarea unui contencios întemeiat pe interesul legitim nu a avut succes, iar contenciosul administrativ obiectiv este întemeiat fie pe legitimarea specială a unor subiecte de drept public, fie pe interesul public, ceea ce permite acțiunea populară.

³ *V. Vedinaș*, op. cit., 2009, p. 160.

ale cărei caracteristici sunt generalitatea și impersonalitatea, iar efectele unei hotărâri judecătorești pronunțate ca urmare a unei acțiuni în contenciosul obiectiv sunt *erga omnes*.

Profesorul Tudor Drăganu, referindu-se la distincția între cele două tipuri de contencios, susține faptul că prin contenciosul administrativ subiectiv se tinde să se asigure respectarea unor drepturi recunoscute de lege unor persoane fizice sau juridice, punând în cauză interese individuale, pe când contenciosul obiectiv urmărește să apere stricta respectare a legalității, apărarea ordinii de drept, abstracție făcând situația juridică a părții vătămate prin actul administrativ ilegal¹.

13. Din punct de vedere terminologic sunt utilizate și noțiunile de **contencios în anulare** și **contencios de plină jurisdicție**. Aceste categorii au drept criteriu de departajare hotărârea prin care se soluționează litigiul și prin care se ordonă anumite măsuri care decurg din constatarea făcută. Mai precis, această distincție este dată de puterile judecătorului, de întinderea drepturilor pe care acesta le are.

Contenciosul administrativ în anulare se particularizează prin faptul că instanța de contencios administrativ poate hotărî numai anularea, modificarea actului administrativ nelegal sau obligarea de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege, neputându-se pronunța asupra despăgubirilor, problemă care se rezolvă pe calea unui litigiu separat, de competența instanței de drept comun.

Contenciosul de plină jurisdicție este acela în care instanța de contencios administrativ poate dispune anularea totală sau parțială a actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, obligarea autorității pârâte la emiterea actului solicitat de reclamant, dacă legea îi conferă acestuia acest drept, repararea pagubei sub forma despăgubirilor materiale, dar și morale.

Actuala Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004 instituie un contencios de plină jurisdicție.

14. În doctrină se mai utilizează, de asemenea, noțiuni precum contencios administrativ de drept comun și contencios special, în funcție de sfera de cuprindere și temeiul legal al acțiunii în justiție.

¹ T. Drăganu, *Liberul acces la justiție*, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 141.

Noțiunea de **contencios administrativ de drept comun** are la bază Legea contenciosului administrativ, iar **contenciosul administrativ special** se bazează pe reglementări derogatorii de la această lege.

15. Indiferent însă de aceste aspecte terminologice ale contenciosului administrativ, trebuie reținut că definiția acordată de legiuitor acestei noțiuni se impune a fi interpretată în coroborare și cu celelalte dispoziții ale art. 2 referitoare la semnificația celorlalți termeni utilizați în materia contenciosului administrativ, dar și cu celelalte prevederi ale legii, deoarece această definiție nu poate fi interpretată singular.

Privit ca activitate de soluționare a litigiilor de contencios administrativ date în competența instanțelor specializate în acest sens, contenciosul administrativ trebuie să se deruleze în conformitate cu un ansamblu de norme procedurale definite prin sintagma „procedura administrativă contencioasă”.

Doctrina administrativă actuală a inclus în această terminologie ansamblul normelor procedurale consacrate de Legea contenciosului administrativ și de Codul de procedură civilă, în conformitate cu care se introduc și se soluționează litigiile care privesc actele administrative tipice sau asimilate ale unei autorități publice și pe cei vătămați în drepturile și în interesele lor legitime, se pun în executare hotărârile pronunțate.

Legea nr. 554/2004 recunoaște **două categorii de norme procedurale aplicabile contenciosului administrativ**, și anume: norme procedurale specifice consacrate de această lege și norme procedurale generale, comune procedurii civile obișnuite, al căror izvor se află în Codul de procedură civilă. Acestea din urmă le completează pe cele dintâi numai în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor instituției contenciosului administrativ, potrivit reglementării instituite în art. 28 din legea specială în materie¹.

16. Avându-se în vedere atât dispozițiile Constituției revizuite, cât și ale Legii nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se identifică următoarele **trăsături ce caracterizează procedura administrativă contencioasă**: din punct de vedere al normelor aplicabile, sunt avute în vedere normele procedurale speciale și specifice conten-

¹ V. Vedinaș, op. cit., 2009, p. 184.

ciosului administrativ, care sunt norme de drept public, mai precis de drept administrativ, care se completează cu normele procedurii civile obișnuite, însă nu *tale quale*, ci numai în măsura compatibilității, conform prevederilor art. 28; este o procedură care impune două faze, respectiv o procedură administrativă prealabilă, urmată de o procedură judiciară în fața instanței de contencios administrativ, care este supusă, de regulă, dublului grad de jurisdicție (fondul și recursul); se distinge caracterul urgent, cu precădere, precum și caracterul public al judecării cererilor, reglementare cuprinsă în art. 17 din lege.

În ceea ce privește accesibilitatea procedurii, susținem că, la o primă analiză, se poate afirma că justiția administrativă este mai puțin scumpă decât justiția civilă. Însă în cuprinsul lucrării vom supune analizei anumite situații cu caracter de excepție în care admisibilitatea anumitor cereri la instanța de contencios administrativ este supusă condiției de a fi achitate cauțiuni, fapt care poate avea repercusiuni asupra caracterului accesibil al procedurii.

Aceste probleme, dar mai ales procedura contenciosului administrativ în ansamblu, vor face obiectul demersului științific ce urmează a fi expus în prezenta lucrare, atât sub aspectul regulilor procedurale generale privind judecarea acțiunilor în contencios administrativ, cât și sub aspectul judecării propriu-zise în această materie.

Capitolul al II-lea

Evoluția legislației românești în materie

Secțiunea 1

Considerații preliminare

17. Contenciosul administrativ în forma actuală este în mare parte rezultatul unei evoluții istorice, care s-a desfășurat în mod treptat sub influența necesităților specifice țării noastre.

Fiind o instituție fundamentală a dreptului public, prin care se realizează controlul judecătoresc asupra activității autorităților administrației publice, ce urmărește garantarea legalității actelor emise de acestea, precum și respectarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor vătămate în raporturile lor cu aceste autorități, este important a se cunoaște evoluția istorică a acesteia în timp.

Instituția contenciosului administrativ se numără printre instituțiile cu vechi tradiții în țara noastră, fiind consacrată legislativ, pentru prima dată, prin Legea pentru înființarea Consiliului de Stat din 1864, însă **nici primele încercări de reglementare a acestei instituții nu sunt deloc neglijat**. Acestea, deși nu au fost evidențiate în lucrări de specialitate relevante în materie ca etape ale evoluției istorice a instituției ce face obiectul analizei noastre, trebuie menționate pentru a sublinia existența unor vechi preocupări în sensul protejării celor vătămați contra abuzurilor administrației.

18. Potrivit unei opinii, din punct de vedere al ideii de justiție administrativă, se pot identifica **trei epoci**: prima, de la origini și până la 1822, data Constituției democratice a Cărvunarilor Moldoveni, cel dintâi document în care apare noțiunea de contencios administrativ; a doua epocă, de la 1822 la 1864, data când se creează Consiliul de Stat cu atribuțiuni lărgite de contencios administrativ; a treia epocă, de la 1864 la 1925, data Legii pentru contenciosul administrativ¹.

¹ M. Iorgulescu, Contenciosul actelor administrative de autoritate, Ed. Curierul Judiciar SA, 1928, pp. 107 și urm.

În prima epocă, Principatele Române nu cunoșteau principiul separației puterilor și, prin urmare, nici nu se putea vorbi de justiție administrativă cât timp nu exista, nici măcar pentru judecarea litigiilor dintre particulari, o putere judecătorească propriu-zisă. Puterile Domnitorilor erau depline.

Astfel, Dimitrie Cantemir, în *Descrierea Moldovei*, ocupându-se de puterile domnitorului, arată că „tot poate Domnia Sa să săvârșească fără de frică și nimeni nu cutează să-i stea împotrivă, fără a se aștepta la pedeapsă”.

A.D. Xenopol, în *Istoria Românilor din Dacia Traiană*, afirma că „Domnitorul are puteri absolute, nefiind mărginit în această autoritate decât de frica de Dumnezeu, de respectul obiceiurilor și de teama de răscoale, iar legal nu era îngrădit prin nimic”.

Apoi, prin crearea dregătorilor, din ce în ce mai numeroase pe măsură ce statul se organiza, funcțiunile judecătorești au fost delegate boierilor de către domni.

Singura protecție pe care particularii o găseau contra abuzurilor funcționarilor și organelor administrației din aceea vreme era plângerea ierarhică la înalții dregători ai Principatelor și în special la Domnitor, însă se realiza într-o formă primitivă și doar ocazional, când acesta călătorea în țară, de unde a rămas probabil și expresia „a ieșit cu jalba în proțap”¹.

În această perioadă nu se găsesc dovezi că principiul separației puterilor era ceva cunoscut în Principate.

19. Această idee apare pentru prima dată în **Constituția din 1822** care, deși nu a fost pusă niciodată în aplicare, dovedește cu prisosință o etapă superioară de ideologie juridică.

Proiectul Constituției din 1822² stipula în pontul 8: „Oricine va vătăma pe cineva fie măcar judecător sau stăpân aceluia, să fie supus vinovăției și judecării pravilnicești, fără a alege după obraji”. În pontul 10 se înscrie un principiu: „Ordinul superiorului nu apără pe executant

¹ C.G. Rarincescu, op. cit., 1936, p. 73.

² M. Iorgulescu, op. cit., 1928, p. 107 și urm. *apud* A.D. Xenopol, *Istoria partidelor politice*, vol. I, Partea I, pp. 81 și urm.; se menționează că A.D. Xenopol a descoperit Constituția din 1822 în arhiva consulului rusesc De Giers, din Iași. Pe urmele acestei Constituții, autorul a fost pus de o scrisoare a lui Mihai Sturza către Mitiachi, consilier de stat rus.

de răspunderea pentru prejudiciul cauzat: tot acela ce s-ar atinge de cinstea altuia, sau prin grai, sau în scris, sau prin oricare altă mijlocire în chip ocarnic, batjocoritor sau defăimător, precum însuși cei trimiși cu porunci din partea zăbeților, a judecătorilor și a orice dregător, dacă vor păși din cuprinderea poruncei și se vor atinge de cinstea persoanei sau îi va face altă asemenea supărare nevolnicită, să fie supuși fără iertare pravilniceștei cercetări”.

Astfel, dacă Proiectul de Constituție de la 1822 s-ar fi realizat, ar fi avut drept rezultat înfăptuirea justiției administrative cu 42 de ani înainte, fiind de altfel primul document în care apar noțiuni destul de precise de contencios.

Instituția contenciosului administrativ ar fi putut avea un caracter propriu, întemeiat pe o constituție indigenă, democratică.

20. Interesante pentru contenciosul administrativ sunt și dispozițiile din **Regulamentele Organice ale Munteniei și Moldovei** prin care, potrivit art. 212, respectiv art. 279, se institua principiul separației puterii executive de cea judiciară. Regulamentul, deși a fost ars de pașoptiști, s-a aplicat¹.

Însă aceste reglementări reprezintă doar o realitate ideologică, ce reflectă cu prisosință preocuparea existentă cu mult timp în urmă în ceea ce privește instituția contenciosului administrativ.

De atunci însă și până astăzi, contenciosul administrativ a suferit o evoluție remarcabilă. În cele ce urmează, vom înfățișa principalele perioade pe care le-a parcurs în decursul timpului instituția contenciosului administrativ în România, în funcție de evoluția legislației.

¹ M. Iorgulescu, op. cit., 1928, pp. 107 și urm., în care se precizează că Regulamentul Organic al Munteniei și al Moldovei a fost impus prin Convenția de la Akerman din 1826, care prevedea numirea unei comisii cu scopul de a da ambelor țări române un regulament organic militar, fapt care s-a realizat în timpul administrației generalului Pavel Kiseleff.

Secțiunea a 2-a

Perioada 1864-1866. Consiliul de Stat

21. Într-o primă etapă, cuprinsă între **11 februarie 1864 – 12 iulie 1866**, menționăm reformele legislative realizate de Domnitorul Alexandru Ioan Cuza. Această etapă a fost marcată de Legea nr. 167 pentru înființarea Consiliului de Stat din 11 februarie 1864 (după modelul francez).

Acest Consiliu a funcționat, așa cum se prevedea în art. 1 din lege, pe lângă puterea executivă și avea rolul de a întocmi proiectele de legi ce urmau să fie prezentate de Guvern Adunării Elective, precum și regulamentele administrative prin care se puneau în executare legile.

De asemenea, important de reținut este faptul că în alin. (2) al art. 1 din lege s-a instituit **prerogativa contencioasă a Consiliului de Stat în materie administrativă**.

Sintetizând, constatăm că, în conformitate cu Legea de organizare a Consiliului de Stat, acesta avea trei categorii de atribuții: 1) în materie legislativă, pregătirea proiectelor de legi; 2) în materie administrativă, era un organ consultativ al Guvernului; 3) de natură contencioasă, adică de soluționare a litigiilor.

În acest din urmă caz, Consiliul de Stat era prezidat de Domnitor și soluționa litigii în baza legii organice, a celei de înființare a sa, precum și în baza unor legi speciale.

Trebuie precizat că, la acea vreme, Consiliul de Stat nu era un adevărat tribunal, ci o instituție intermediară între administrația consultativă și tribunalele administrative¹.

22. În art. 51 din Legea de înființare a Consiliului de Stat, care constituia legea-cadru de funcționare a acestuia, erau fixate și atribuțiile sale de contencios administrativ, respectiv acesta **putea analiza și soluționa litigii referitoare la hotărârile miniștrilor date cu exces de putere** sau cu nesocotirea legilor și regulamentelor în vigoare, a hotărârilor sau altor acte ale prefectilor (în aceleași condiții ca și în cazul miniștrilor), a hotărârilor comisiilor de lucrări publice.

După 140 de ani de la prima legiferare a contenciosului pentru exces de putere s-a revenit prin actuala Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004.

¹ R.N. Petrescu, Drept administrativ, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 369.

În art. 49 din lege se constată că legiuitorul a extins sfera de competență, atribuindu-i Consiliului de Stat o competență generală, în toate cazurile de natură contencioasă administrativă, prevăzute prin legi speciale.

Consiliul de Stat era abilitat să soluționeze și reclamațiile particularilor, în cazurile expres prevăzute în lege, în situația în care, în precedent, formulaseră reclamație la ministerul respectiv, iar acesta nu răspunsese în termen de 15 zile (art. 26 din lege).

23. Legea de înființare a Consiliului de Stat conținea și **norme procedurale** cu privire la Adunarea Generală a Consiliului de Stat, dar și la ședințele comitetelor în materia contenciosului administrativ.

Astfel, conform art. 36 alin. (2) din lege, ședințele comitetelor în materie de contencios administrativ erau publice, părțile aveau posibilitatea legală de a se apăra, atât în scris, cât și oral, direct sau printr-un avocat.

Cu privire la acest ultim aspect, trebuie reținut că, prin art. 37 din lege s-a instituit o normă restrictivă, în sensul că, în fața Consiliului de Stat, avocații trebuiau să îndeplinească aceleași condiții ca și cei care pledau în fața Curții de Casație. De aici se poate trage concluzia potrivit căreia **Consiliului de Stat îi era recunoscută aceeași valoare cu a Curții de Casație**, respectiv de cea mai înaltă instanță, evident, în materia contenciosului administrativ, asemănătoare cu a Consiliului de Stat francez.

Ca procedură de soluționare, menționăm că prin hotărârile Consiliului de Stat nu se anulau actele administrative și nici nu se acordau despăgubiri, ci numai se eliberau avize, ministerul respectiv fiind cel care lua hotărârea definitivă în această privință și astfel confirma avizul Consiliului de Stat.

Regăsim în Legea pentru înființarea Consiliului de Stat, așa cum s-a arătat mai sus, elementele care vor permite conturarea în decursul timpului a doctrinei moderne a contenciosului administrativ.

24. Textul art. 26 din lege constituie **premise instituției procedurii prealabile**.

Conform acestuia, mai înainte de a se adresa Consiliului de Stat, un particular, pentru a-și apăra un interes, trebuia să reclame la ministerul respectiv și, numai dacă acesta nu răspundea în 15 zile, avea deschisă calea petiției la Consiliul de Stat.

Legea înființării Consiliului de Stat, în cuprinsul art. 52, instituia și **un contencios de interpretare**, întrucât particularii puteau solicita direct Consiliului de Stat interpretarea unui decret, a unei ordonanțe sau a unui regulament dat în materie administrativă prin care se aducea atingere intereselor acestora. De asemenea, Guvernul putea să ceară interpretări când ar fi fost în conflict de interese cu particularii.

În plus, potrivit art. 54 din lege, hotărârile Consiliului de Stat în materia contenciosului administrativ se citeau în public, se înaintau autorității împotriva căreia se plângea particularul, se transcriau într-un registru special, iar executarea se făcea fie de ministerul respectiv, fie printr-un decret domnesc, urmare căruia se anula sau modifica actul administrativ cenzurat de Consiliul de Stat.

Dispoziții art. 54 caracteristice procedurii de executare ar trebui preluate în prezent, deoarece există încă autorități publice care „se prefac” că nu înțeleg rațiunea de a fi a unui titlu executoriu în contenciosul administrativ și continuă în mod abuziv să nu îl execute.

25. Împotriva hotărârilor pronunțate de Consiliul de Stat legiuitorul a prevăzut calea **revizuirii**.

Revizuirea se putea solicita în termen de 3 luni de la comunicarea hotărârii, în cazurile și în condițiile expres prevăzute în art. 34 din lege, și anume: a) când hotărârea era efectul unei erori de fapt, care rezulta din actele și documentele prezentate; b) când în urma dării (pronunțării) hotărârii s-au descoperit documente noi care puteau să schimbe starea chestiunii; c) când prin hotărâre s-a dat mai mult decât s-a cerut; d) când hotărârea s-a dat cu încălcarea formelor cerute de legi și de regulamente. Prin aceste reglementări, în linii generale, s-a anticipat calea extraordinară a revizuirii, instituită și prin actuala Lege a contenciosului administrativ.

Secțiunea a 3-a

Perioada 1866-1905

26. Perioada cuprinsă între **12 iulie 1866 - 1 iulie 1905** se distinge prin desființarea Consiliului de Stat prin Legea pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale Consiliului de Stat din 12 iulie 1866, care prevedea în art. 7 și art. 8 **atribuirea contenciosului administrativ instanțelor ju-**

decătorești ordinare, respectiv între curțile de apel și instanțele judecătorești de drept comun, după modelul anglo-saxon.

Această lege a fost dată în aplicarea prevederilor art. 131 din Constituția de la 1866, care vizau desființarea Consiliului de Stat, fără a mai fi stabilite reglementări exprese referitoare la contenciosul administrativ.

Cauzele ostilității față de Consiliul de Stat ce au dus și la desființarea acestuia au fost întemeiate pe resentimentul pe care redactorii Constituției de la 1866 l-au avut față de o instituție care se arătase în fapt prea dependentă de Guvern, pe care l-a ajutat în politica sa dictatorială, când Consiliul de Stat a înlocuit Parlamentul în elaborarea legilor. De altfel, în acea epocă, în opinia juridică europeană era un curent general de ostilitate împotriva tribunalelor administrative și a Consiliului de Stat, datorat în primul rând faptului că, prin organizarea și compunerea lor, acestea, spre deosebire de organele puterii judiciare de drept comun, erau prea dependente de puterea guvernamentală și nu ofereau destulă garanție de independență și imparțialitate în judecarea proceselor. În al doilea rând, aproape în toate statele în care exista Consiliu de Stat, acesta a servit la un moment dat ca un instrument al unei politici dictatoriale, împiedicând temporar funcționarea normală a puterii legislative parlamentare¹.

Aceste cauze au determinat desființarea Consiliului de Stat și în alte state, precum Italia ori Belgia.

Însă acestor cauze li se adaugă și altele: Constituția noastră de la 1866 s-a inspirat din Constituția Belgiei de la 1831 care, de asemenea, desființase Consiliul de Stat, astfel că nu se putea menține o instituție care nu figura în modelul imitat; s-a găsit și un motiv aparent, respectiv faptul că acest Consiliu era prea costisitor²; la acea vreme convingerile opiniei juridice românești nu erau favorabile înființării unei jurisdicții administrative distincte de puterea judecătorească; legislația Domnitorului Cuza era prea reformatoare prin dispozițiile menite să reprime abuzul și arbitrarul administrativ.

27. Aceste modificări legislative au determinat o serie de probleme legate de natura litigiilor (dilema a fost dacă se soluționează numai plângerile celor vătămați în drepturile lor sau și ale celor vătămați în

¹ C.G. Rarincescu, op. cit., 1936, p. 78.

² P. Negulescu, op. cit., 1906, p. 245; M. Iorgulescu, op. cit., 1928, pp. 107 și urm., apud A. Teodorescu, Curs de doctorat, Pasium, 1922.