

Lect. univ. dr. OLIVIU PUIE

Tratat teoretic și practic de contencios administrativ

Volumul II

Lect. univ. dr. OLIVIU PUIE

Tratat teoretic și practic de contencios administrativ

Volumul II

Universul Juridic

București

-2016-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2016, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA
ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICĂTE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

PUIE, OLIVIU

Tratat teoretic și practic de contencios administrativ / Oliviu Puie. - București :
Universul Juridic, 2016

2 vol.

ISBN 978-606-673-658-9

Vol. 2. - Bibliogr. - ISBN 978-606-673-662-6

351.95(498)(094.9)

REDAȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.666**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15**
DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

*Doamnei Lia Rusu din Oradea,
în considerarea inegalabilului sprijin moral acordat
pentru elaborarea acestei lucrări*

Abrevieri

alin.	alineatul
<i>apud</i>	citat după
art.	articolul
C. Ap.	Curtea de Apel
C. civ. anterior	Codul civil din 1864
C. com.	Codul comercial
C. fisc.	Codul fiscal în vigoare
C. fisc. anterior	Codul fiscal anterior
C. pr. fisc.	Codul de procedură fiscală în vigoare
C. pr. fisc. anterior	Codul de procedură fiscală anterior
C. Jud.	Revista „Curierul Judiciar” – serie nouă
c.	contra
Cas.	Curtea de Casație
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CJCE	Curtea de Justiție a Comunităților Europene
CSJ	Curtea Supremă de Justiție (1990-2003)
dec.	decizie
Dreptul	Revista „Dreptul” – serie nouă
ed.	ediția
Ed.	Editura
etc.	<i>et caetera</i> („și celelalte”)
H.G.	Hotărârea Guvernului României
<i>ibidem</i>	același autor, aceeași lucrare
ICCJ	Înalta Curte de Casație și Justiție
<i>idem</i>	același autor
<i>infra</i>	mai jos
lit.	litera
M. Of.	Monitorul Oficial al României, Partea I
NCC	noul Cod civil
NCPC	noul Cod de procedură civilă, republicat
nr.	numărul
O.G.	Ordonanța Guvernului
O.U.G.	Ordonanța de urgență a Guvernului
op. cit.	opera citată
p.	pagina
par.	paragraful
<i>passim</i>	în diverse locuri
pct.	punctul
pp.	paginile

PR	„Pandectele Române” – Repertoriu de jurisprudență, doctrină și legislație – serie nouă
RDC	„Revista de drept comercial” – serie nouă
RRDJ	„Revista română de jurisprudență”
RRDP	„Revista română de drept privat”
s. civ.	secția civilă
s. civ., cont. adm. fisc.	secția civilă, de contencios administrativ și fiscal
s. com. cont. adm.	secția comercială și de contencios administrativ
<i>supra</i>	mai sus
TCE	Tratatul de instituire a Comunității Europene
TFUE	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Trib.	Tribunalul
urm.	următoarele
vol.	volumul

La elaborarea prezentei lucrări s-au avut în vedere legislația, doctrina și jurisprudența în vigoare până la data de 10 martie 2016.

Cuvânt-înainte

În urmă cu opt decenii, Editura Librăriei „Universala” Alcalay & Co. din București aducea în lumina tiparului primul tratat de contencios administrativ român, al profesorului Constantin G. Rarincescu. De atunci, trecerea timpului a făcut simțită, tot mai pregnant, nevoia unei lucrări complete dedicate acestei materii. În pofida acestui deziderat, nimeni nu s-a încumetat, până acum, la un asemenea demers, cu excepția unui cercetător contemporan de mare calibru: dr. Oliviu Puie. Astăzi, expertiza temeinică și neobosita putere de muncă a colegului și prietenului nostru, profesorul Oliviu Puie, oferă o lucrare unică peisajului doctrinar românesc, intitulată *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, publicată în două volume la Editura Universul Juridic.

Demersul științific aferent unei abordări exhaustive a contenciosului administrativ implică o activitate laborioasă și o expertiză interdisciplinară complexă, aspecte care cu greu mai pot fi regăsite în zilele noastre în lucrările de specialitate. După cum sublinia, cu eleganță, domnul profesor Dan Claudiu Dănișor „*educația este singurul lucru care nu îți poate fi luat. Poți pierde diplomele, dar nu poți pierde cunoașterea. Te poți debarasa de cunoștințe, dar nu de ceea ce ai devenit datorită lor*”. Tinerii juriști care se dedică cercetării dreptului sunt din ce în ce mai rari. Doctrina juridică nu mai asigură, nici pe departe, statutul social sau veniturile din trecut. Cu toate acestea, în pofida mediului ostil, peisajul juridic românesc relevă încă oameni dedicați științei dreptului, precum profesorul Oliviu Puie.

Apariția Tratatului nu a fost întâmplătoare. Autorul s-a consacrat în mediul academic românesc cu un aport prodigios adus în doctrina juridică, prin numărul impresionant de articole și volume publicate. Amintim teza de doctorat a autorului, intitulată *Contenciosul administrativ*, realizată sub direcția științifică a eminentului profesor Ion Deleanu și publicată sub egida Editurii Universul Juridic în anul 2009, urmată de alte monografii, precum: *Executarea hotărârilor judecătorești în contenciosul administrativ* (2007); *Recursul administrativ și jurisdicțional* (2007); *Executarea hotărârilor judecătorești în contenciosul administrativ – ed. a 2-a, revizuită după modificarea Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007* (2008); *Reglementări juridice în materia amenajării teritoriului și a urbanismului. Legislație, doctrină, jurisprudență* (2008); *Reglementări juridice în materia urbanismului. Dreptul de proprietate și contenciosul administrativ în materie* (2011); *Parteneriatul public-privat* (2011); *Serviciile de utilitate publică* (2012); *Regimul juridic al terenurilor. Cadastrul și publicitatea imobiliară asupra terenurilor* (2014); *Contractele administrative în contextul noului Cod civil și al noului Cod de procedură civilă* (2014); *Contractele civile în contextul noului Cod civil și al noului Cod de procedură civilă* (2014); *Dreptul comerțului internațional în contextul noului Cod civil, al noului Cod de procedură civilă și al actelor europene în materie* (2015).

Ultima sa lucrare, *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, vol. I (2015) și vol. II (2016), prin abordarea complexă și volumul covârșitor de informații, reflectă expertiza și puterea de muncă a unui om dedicat în totalitate doctrinei juridice.

De altfel, opera colegului Oliviu Puie dezvăluie, în toată dimensiunea sa, o abordare complexă a unor domenii mai puțin cercetate ale dreptului, context în care i-a fost conferit de către Editura Universul Juridic din București și Revista română de executare silită premiul „Savelly Zilberstein” pentru anul 2009 pentru articolul *Considerații privitoare la titlurile executorii și procedura de executare în materia contenciosului contravențional*, publicat în Revista română de executare silită nr. 1/2009.

După cum însuși autorul mărturisește, toate lucrările sale poartă amprenta perioadei în care s-a format ca cercetător sub îndrumarea unui simbol al doctrinei românești, cel care a fost regretatul profesor Ion Deleanu, căruia i-a și dedicat al doilea volum al Tratatului. Relația dintre autor și cel care i-a fost mentor a fost una specială. În urmă cu câțiva ani am avut privilegiul să asist la o întâlnire între cei doi, cu prilejul unui eveniment din lumea juridică care a avut loc în Cluj-Napoca; un interval de timp, pe parcursul căruia privirea profesorului Ion Deleanu a făcut vizibilă emoția și plăcerea revederii cu fostul său doctorand.

Fondatorul Grupului Editorial „Universului Juridic”, domnul Nicolae Cîrstea, opina că *„doctrina românească din ultimii 25 de ani, deși cu mult mai vastă, nu a atins încă nivelul de profunzime al aceleia interbelice. Deși incomparabile, ca număr și ca titluri (în consecință și ca domenii și secțiuni ale dreptului abordate), aparițiile interbelice și chiar cele antebelice (dinainte de primul război) par mai profunde și mai penetrante. Făcând o paralelă cu această epocă, există perpetuu (...) un liant între aceste două lumi – lumea veche și lumea nouă, acesta este profesorul Ion Deleanu”*. În acest context, am adăuga că, odată cu o operă doctrinară de „talie interbelică”, profesorul Ion Deleanu a format un cercetător de mare valoare, pe profesorul Oliviu Puie, care reușește să aducă în literatura juridică contemporană o lucrare ce „actualizează”, în trecerea timpului, primul tratat de contencios administrativ interbelic din anul 1936, al profesorului Rarincescu.

Tratatul de contencios administrativ al profesorului Oliviu Puie, deși cuprinde un număr impresionant de pagini, se remarcă prin modul accesibil și sistematic de prezentare a informațiilor și prin abordarea interdisciplinară vastă a tematicii. Analiza teoretică a informațiilor este facilitată prin prezentarea pe larg a jurisprudenței relevante în materie, precum și a opiniilor exprimate în doctrina de specialitate. Strădania autorului acoperă întreg cadrul normativ în materie, respectiv: legile, hotărârile de Guvern, dar și ordinele emise de administrația centrală de specialitate. Nu în ultimul rând, fundamentarea argumentării are la bază jurisprudența națională și/sau jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Ne aflăm astfel în fața unui ghid comprehensiv al contenciosului administrativ, ce oferă informații temeinice, utile atât studenților, masteranzilor sau doctoranzilor care studiază materii legate de problematica analizată, cât și cadrelor universitare sau practicienilor dreptului care doresc să-și dezvolte cunoștințele în desfășurarea activității lor profesionale.

Modul de abordare a lucrării ne îndreptățește să afirmăm, în continuare, că volumul elaborat de către unul dintre cei mai prolifici autori ai doctrinei contemporane oferă o interpretare cu valoare autentică a materiei, justificându-i astfel pe deplin prezența în biblioteca tuturor celor care au nevoie de informații legate de acest domeniu.

În final, mărturisesc că nu am dorit să fac o analiză complexă sau o recenzie a volumului, fapt care, în opinia mea, ar exceda unui „cuvânt-înainte”. Intenția a fost doar de a pune în evidență opera și activitatea autorului, în contextul unei lucrări care relevă o abordare profundă a unei instituții până acum insuficient analizată: contenciosul administrativ.

Alba Iulia, 12 decembrie 2015

Conf. univ. dr. Ioan LAZĂR
Cercetător asociat – Institutul de Cercetări Juridice
„Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române
Avocat, Baroul Alba

TITLUL I

Contenciosul administrativ obiectiv

Capitolul I

Titularii acțiunii în contencios administrativ obiectiv

Secțiunea 1

Persoanele fizice sau persoanele juridice de drept privat

În contextul actualei Legi a contenciosului administrativ, prin care se conferă oricărei persoane fizice sau juridice posibilitatea de a formula o acțiune în contencios administrativ tinzând la anularea unui act administrativ cu caracter normativ sau individual, rezultă că poate avea calitate procesuală activă în litigiile de contencios administrativ obiectiv vizând anularea unui act administrativ cu caracter normativ sau individual orice persoană fizică sau juridică de drept privat, precum și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, care se consideră lezate în situația sa juridică obiectivă creată prin lege, adică prin dreptul obiectiv, sau când acțiunile acestor persoane în contencios administrativ obiectiv au drept teme încălcarea unui interes legitim public, dar care pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă. În cazul acțiunii în contencios administrativ obiectiv vizând doar anularea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, au calitate procesuală activă persoanele fizice sau persoanele juridice de drept privat care se consideră lezate prin aceste acte administrative.

În literatura de specialitate¹, pornindu-se de la analiza drepturilor potestative, se apreciază că, în cazul contenciosului administrativ obiectiv (deci numai atunci când acțiunea în contencios administrativ vizează doar anularea actului administrativ unilateral normativ sau individual, nu și atunci când acțiunea în contencios administrativ are un caracter mixt, solicitându-se atât anularea actului administrativ, cât și despăgubiri), dreptul de a acționa în justiție printr-o cerere de chemare în judecată este un drept potestativ, întrucât nu există un subiect pasiv.

Prima facie, s-ar părea că nu există un pârât, obiectul unui astfel de contencios constituindu-se în verificarea conformității cu o regulă de drept a actului administrativ unilateral, normativ sau individual, emitentul actului, în aparență, neavând relevanță, de unde rezultă concluzia că subiectul pasiv corespunzător titularului dreptului potestativ exercitat ar fi judecătorul². Într-un astfel de contencios, strict formal și strict procesual, într-adevăr, nu există un pârât, dar, pentru rezolvarea corespunzătoare a acțiunii, instanța nu poate face abstracție de autorul actului, ea trebuind, bunăoară, să verifice capacitatea administrativă sau de drept public a

¹ A se vedea I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol. I – *Noul Cod de procedură civilă*, ediție revăzută, completată și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2013, pp. 534-536. Prin drepturi potestative se înțelege puteri prin care titularii lor își pot exercita influența asupra unor situații juridice preexistente, modificându-le sau stingându-le ori creând noi asemenea situații, pe calea unei manifestări proprii și unilaterale de voință (*ibidem*, p. 517, și *infra*, notele 2 și 3, p. 517). Caracteristica acestor drepturi constă în aceea că subiectului pasiv al dreptului potestativ – o persoană, un grup de persoane, o colectivitate – nu îi revine o obligație oarecare, ci el este pur și simplu subordonat, constrâns să se conformeze, să se supună consecințelor ce rezultă din această manifestare de voință, neputându-se opune sau sustrage, în niciun fel, eficacității juridice a declarației de voință făcute de titularul dreptului potestativ (*ibidem*, pp. 517 și 518, și *infra*, notele 1 și 2, p. 518).

² *Ibidem*, p. 535.

emitentului, respectarea condițiilor formale și a celor substanțiale pentru emiterea actului, condițiile lui de eficacitate și de efectivitate, precum și orice alte exigențe derivate din principiul legalității, specifice situației analizate¹.

Secțiunea a 2-a Avocatul Poporului

Avocatul Poporului dobândește calitatea de titular al unei acțiuni în contencios obiectiv dacă apreciază că, prin emiterea unui act administrativ cu caracter normativ, se vatămă un interes legitim public.

Secțiunea a 3-a Ministerul Public

Ministerul Public dobândește calitatea de titular al unei acțiuni în contencios obiectiv dacă apreciază că, prin emiterea unui act administrativ cu caracter normativ, se vatămă un interes legitim public.

Secțiunea a 4-a Autoritatea emitentă a unui act administrativ nelegal

Autoritatea emitentă a unui act administrativ nelegal are calitate procesuală activă în litigiile de contencios administrativ obiectiv, în situația în care actul administrativ nu mai poate fi revocat, deoarece a intrat în circuitul civil.

Secțiunea a 5-a Prefectul

Prefectul, în baza art. 123 alin. (5) din Constituția republicată, a art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, precum și în baza art. 115 alin. (7) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice republicată, poate ataca printr-o acțiune în contencios obiectiv actele pe care le consideră ilegale, emise de către consiliul local ori județean sau primar, atrăgând suspendarea de drept a actului atacat.

Secțiunea a 6-a Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în contextul art. 3 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, rămas neschimbat, și al dispozițiilor Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată, a dobândit legitimare procesuală activă, putând ataca în contencios administrativ actele prin care se încalcă prevederile referitoare la legislația aplicabilă funcționarilor publici, constatate în urma activității proprii de control, precum și refuzul unor autorități publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcției publice și funcționarilor publici.

¹ *Ibidem*, pp. 535 și 536.