

EUGENIA MARIN

LEGEA CONTENCIOSULUI
ADMINISTRATIV
NR. 554/2004

COMENTARIU PE ARTICOLE

CUPRINS

CAPITOLUL I. DISPOZIȚII GENERALE	1
Art. 1. Subiectele de sesizare a instanței	1
1. Considerații generale	2
2. Calitatea procesuală	3
Art. 2. Semnificația unor termeni	17
1. Persoana vătămată	20
1.1. Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri	21
1.2. Refuzul nejustificat de a soluționa o cerere	22
1.3. Capacitatea procesuală	25
2. Persoana vătămată asimilată	26
2.1. Organismele sociale	27
3. Autoritatea publică	30
4. Actul administrativ	32
4.1. Contractul administrativ	40
4.2. Actul administrativ-jurisdicțional	41
4.3. Actele care privesc raporturile cu Parlamentul	41
4.4. Actele de comandament militar	41
5. Jurisdicția administrativă specială	42
6. Contencios administrativ	42
7. Instanța de contencios administrativ	43
7.1. Instanța de executare	43
8. Paguba iminentă	43
9. Cazuri bine justificate	44
Art. 3. Tutela administrativă	44
1. Noțiuni	45
2. Actele contestate de prefect	48
2.1. Actele emise de președintele consiliului județean	50
2.2. Contractele administrative	55
2.3. Actul administrativ asimilat	60

2.4. Alte acte emise de autoritățile administrației publice locale _____	63
2.5. Termene _____	67
2.6. Suspendarea de drept _____	71
2.7. Autorizația de construire _____	72
2.8. Dispozițiile emise de primar potrivit Legii nr. 10/2001 _____	76
2.9. Aspecte de ordin procedural _____	77
3. Actele contestate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici _____	81
3.1. Termenul _____	84
3.2. Suspendarea _____	86
3.3. Aspecte de ordin procedural _____	87
Art. 4. Excepția de nelegalitate _____	90
1. Evoluția reglementării _____	91
2. Ce acte pot fi atacate _____	96
3. Condițiile de admisibilitate _____	106
4. Procedura de soluționare _____	110
Art. 5. Actele nesupuse controlului și limitele controlului _____	119
1. Evoluția reglementării _____	119
2. Actele administrative exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ _____	125
2.1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul _____	127
2.2. Actele de comandament cu caracter militar _____	130
2.3. Actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede prin lege organică o altă procedură judiciară _____	133
3. Actele administrative supuse limitat controlului instanțelor de contencios administrativ _____	138
3.1. Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență _____	140
3.2. Actele administrative care privesc apărarea și securitatea națională _____	153
3.3. Actele administrative emise pentru restabilirea ordinii publice _____	155

3.4. Actele administrative emise pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor _____	156
Art. 6. Actele administrativ-jurisdicționale _____	158
1. Scurt istoric al reglementării _____	158
2. Noțiune și trăsături _____	160
3. Procedura de soluționare a contestațiilor formulate și termenele _____	167
 CAPITOLUL II. PROCEDURA DE SOLUȚIONARE A CERERILOR	
ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV _____	179
Art. 7. Procedura prealabilă _____	179
1. Noțiune _____	181
2. Caracterul obligatoriu _____	186
2.1. Excepții _____	189
3. Termenele de exercitare _____	196
3.1. Termenele instituite pentru destinatarul actului _____	197
3.2. Termenele instituite pentru terțul vătămat _____	204
3.3. Termenele instituite pentru persoana vătămată prin emiterea unui act administrativ normativ _____	211
3.4. Termenele instituite în cazul contractelor administrative _____	211
3.4.1. Calculul termenelor în raport de îndeplinirea procedurii concilierii _____	212
3.4.2. Competența instanței învestite cu judecarea cererii _____	221
3.4.3. Judecarea cererilor incidentale _____	222
4. Aspecte de ordin procedural _____	223
5. Procedura medierii în litigiile de contencios administrativ _____	227
6. Sancțiunea aplicabilă în cazul neîndeplinirii procedurii _____	229
Art. 8. Obiectul acțiunii judiciare _____	235
1. Reglementare. Condiții _____	236
2. Contencios obiectiv. Contencios subiectiv _____	245
3. Motivele de anulare _____	253
4. Contractele administrative _____	255
Art. 9. Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului _____	261
1. Scurt istoric al reglementării _____	262

2. Acțiunile ce pot fi formulate împotriva ordonanțelor Guvernului _____	266
2.1. Excepția de neconstituționalitate ridicată în fața instanței de contencios administrativ _____	266
2.1.1. Problema termenului în care poate fi formulată acțiunea _____	275
2.1.2. Instanța competentă _____	277
2.2. Excepția de neconstituționalitate invocată în altă cauză _____	278
2.3. Calitatea procesuală _____	281
Art. 10. Instanța competentă _____	283
1. Scurt istoric al reglementării _____	284
2. Competența materială a instanțelor de contencios administrativ _____	285
2.1. Criteriul valoric _____	285
2.2. Criteriul rangului emitentului actului atacat _____	287
2.3. Cererile care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene _____	298
3. Competența materială a instanței în cazul exercitării căii de atac a recursului _____	303
4. Competența teritorială de soluționare a litigiilor de contencios administrativ _____	304
5. Aspecte de ordin procedural _____	311
5.1. Regulile noi în materie de competență _____	311
5.2. Clauzele compromisorii incluse în contractele administrative _____	312
5.3. Invocarea excepției de necompetență în litigiile de contencios administrativ _____	314
5.4. Coparticiparea procesuală ce poate influența instanța de contencios administrativ competentă teritorial sau material _____	316
Art. 11. Termenul de introducere a acțiunii _____	318
1. Scurt istoric al reglementării _____	319
2. Termenele pentru introducerea acțiunii în materia contenciosului administrativ _____	323
2.1. Termenul de 6 luni _____	323
2.2. Termenul de un an _____	329

2.3. Termenele aplicabile în cazul acțiunilor formulate de prefect, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Avocatul Poporului și Ministerul Public _____	336
2.4. Termenele de contestare a actelor administrative normative și de formulare a acțiunilor întemeiate pe dispozițiile art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 _____	339
Art. 12. Documentele necesare _____	341
1. Condiții pentru depunerea acțiunii _____	341
2. Verificarea și regularizarea cererii _____	343
Art. 13. Citarea părților, relații _____	343
1. Evoluția reglementării _____	344
2. Citarea. Comunicarea cererii _____	345
3. Obligația de a depune documentația _____	346
4. Amenda judiciară _____	347
5. Informațiile clasificate _____	350
Art. 14. Suspendarea executării actului _____	353
1. Considerații generale _____	354
2. Condițiile în care se poate dispune suspendarea executării _____	354
3. Condițiile procedurale de soluționare a cererii de suspendare a executării _____	370
4. Hotărârea prin care se dispune suspendarea executării _____	376
5. Situația emiterii unui alt act administrativ după pronunțarea suspendării executării _____	383
Art. 15. Solicitarea suspendării prin acțiunea principală _____	391
1. Solicitarea suspendării executării unui act administrativ unilateral _____	391
2. Efectele hotărârii de suspendare _____	396
Art. 16. Introducerea în cauză a funcționarului _____	400
1. Introducerea în cauză a funcționarului _____	400
Art. 16¹ _____	408
1. Introducerea în cauză a altor persoane _____	408
Art. 17. Judecarea cererilor _____	413
1. Judecarea cererilor _____	414
2. Taxele de timbru _____	418
3. Redactarea hotărârilor _____	422

Art. 18. Soluțiile pe care le poate da instanța	423
1. Soluțiile instanței	424
2. Penalități aplicabile. Termen de executare	432
Art. 19. Termenul de prescripție pentru despăgubiri	435
1. Considerații generale	435
2. Despăgubirile pentru anularea actului administrativ	438
3. Despăgubirile pentru anularea contractului administrativ	443
4. Aspecte de procedură	445
Art. 20. Recursul	449
1. Evoluția reglementării	450
2. Termenul de exercitare a recursului	452
3. Conținutul cererii de recurs	457
4. Motivele de casare	463
5. Suspendarea executării hotărârii atacate cu recurs	466
6. Soluțiile instanței de recurs	469
7. Suspendarea judecării recursului	475
8. Renunțarea la judecată	476
9. Călea de atac a recursului în situații speciale	478
10. Recursul incident. Recursul provocat	480
11. Aspecte de procedură	482
Art. 21	486
1. Istoricul reglementării	486
2. Motivul de revizuire	490
3. Termenul de formulare	497
CAPITOLUL III. PROCEDURA DE EXECUTARE	502
Art. 22. Titlul executoriu	502
1. Scurt istoric al reglementării. Considerații generale	502
Art. 23. Obligația publicării	504
1. Considerații generale	505
2. Publicarea hotărârii judecătorești definitive	506
Art. 24. Obligația executării	512
1. Istoricul reglementării	513
2. Modalitatea de executare a hotărârilor	515
3. Executarea silită	521
3.1. Amenda și penalitățile de întârziere	521

3.2. Fixarea sumei ce se va achita cu titlu de amendă și cu titlu de penalități de întârziere _____	527
Art. 25. Instanța de executare _____	537
1. Scurt istoric al reglementării _____	537
2. Instanța de executare _____	538
3. Regulile procedurale aplicabile _____	540
Art. 26. Acțiunea în regres _____	547
1. Acțiunea în regres _____	547
CAPITOLUL IV. DISPOZIȚII TRANZITORII ȘI FINALE _____	554
Art. 27. Judecarea cauzelor aflate pe rol _____	554
1. Legea aplicabilă _____	554
Art. 28. Completarea cu dreptul comun _____	555
1. Norme completatoare _____	556
1.1. Cererea de chemare în garanție _____	558
1.2. Cererea de intervenție _____	560
1.3. Cererea de ordonanță președințială _____	561
2. Suspendarea facultativă _____	565
3. Renunțarea la judecată _____	567
Art. 29. Corelarea terminologică _____	570
1. Considerații generale _____	570
Art. 30. Dispoziții tranzitorii _____	571
1. Considerații generale _____	572
Art. 31. Intrarea în vigoare _____	573
1. Considerații generale _____	573
BIBLIOGRAFIE _____	577
INDEX ALFABETIC _____	587

CAPITOLUL II. PROCEDURA DE SOLUȚIONARE A CERERILOR ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

Art. 7. Procedura prealabilă

(1)^[1] Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual care i se adresează trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.

(1)^[2] În cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând.

(2) Prevederile alin. (1) sunt aplicabile și în ipoteza în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicțională, iar partea nu a optat pentru aceasta.

(3)^[3] Este îndreptățită să introducă plângere prealabilă 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. Plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, se va introduce în termen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul actului. Pentru motive temeinice, plângerea prealabilă se poate formula și peste termenul de 30 de

zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data la care a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul acestuia. Termenul de 6 luni prevăzut în prezentul alineat, precum și cel prevăzut la alin. (1) sunt termene de prescripție.

^[1] Alin. (1) al art. 7 este reprodus astfel cum a fost modificat prin art. I pct. 5 din Legea nr. 212/2018.

^[2] Alin. (1^a) al art. 7 a fost introdus prin art. I pct. 8 din Legea nr. 262/2007.

^[3] Alin. (3) al art. 7 este reprodus astfel cum a fost modificat prin art. I pct. 5 din Legea nr. 212/2018.

(4) Plângerea prealabilă, formulată potrivit prevederilor alin. (1), se soluționează în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. g)^[1].

(5)^[2] În cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, al celor care privesc cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe sau al acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, precum și în cazurile prevăzute la art. 2 alin. (2) și la art. 4 nu este obligatorie plângerea prealabilă.

(6)^[3] Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative trebuie făcută în termen de 6 luni, care va începe să curgă^[4]:

a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

b)^[5] de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului;

c)-e)^[6] *Abrogate*.

(7)^[7] *Abrogat*.

SUMAR: 1. Noțiuni (p. 181); 2. Caracterul obligatoriu (p. 186); 2.1. Excepții (p. 189); 3. Termenele de exercitare (p. 196); 3.1. Termenele instituite pentru destinatarul actului (p. 197); 3.2. Termenele instituite pentru terțul vătămat (p. 204); 3.3. Termenele instituite pentru persoana vătămată prin emiterea unui act administrativ normativ (p. 211); 3.4. Termenele instituite în cazul contractelor administrative (p. 211); 3.4.1. Calculul termenelor în raport de îndeplinirea procedurii concilierii (p. 212); 3.4.2. Competența instanței investite cu judecarea cererii (p. 221); 3.4.3. Judecarea cererilor incidentale (p. 222); 4. Aspecte de ordin procedural (p. 223); 5. Procedura medierii în litigiile de contencios administrativ (p. 227); 6. Sancțiunea aplicabilă în cazul neîndeplinirii procedurii (p. 229).

[1] Textul are în vedere forma art. 2 dinaintea modificării acestuia prin Legea nr. 262/2007. După această modificare, dispozițiile de la lit. g) se regăsesc la actuala lit. h) a art. 2.

[2] Alin. (5) al art. 7 este reprodus astfel cum a fost modificat prin art. I pct. 5 din Legea nr. 212/2018.

[3] Alin. (6) al art. 7 este reprodus astfel cum a fost modificat prin art. I pct. 9 din Legea nr. 262/2007.

[4] Partea introductivă de la alin. (6) al art. 7 este reprodusă astfel cum a fost modificată prin art. I pct. 6 din Legea nr. 212/2018.

[5] Lit. b) de la alin. (6) al art. 7 este reprodusă astfel cum a fost modificată prin art. I pct. 6 din Legea nr. 212/2018.

[6] Lit. c)-e) de la alin. (6) al art. 7 au fost abrogate prin art. I pct. 7 din Legea nr. 212/2018.

[7] Alin. (7) al art. 7 a fost abrogat prin art. I pct. 8 din Legea nr. 212/2018.

COMENTARIU

1. Noțiune. Procedura prealabilă reprezintă posibilitatea pe care o are o persoană, fizică sau juridică, de a se adresa autorității/instituției publice sau autorității ierarhic superioare, în legătură cu actul administrativ emis de către aceasta, pe care îl apreciază ca fiind producător de efecte dăunătoare. Astfel, înainte de a se adresa instanței de judecată, persoana lezată într-un drept al său prevăzut de lege ori într-un interes legitim poate introduce o plângere prealabilă prin care solicită fie anularea, în tot sau în parte, fie modificarea actului emis.

Plângerea prealabilă poate fi adresată autorității emitente (procedura fiind denumită „**recurs administrativ grațios**”) sau organului ierarhic superior emitentului actului, dacă acesta există (procedura fiind denumită „**recurs administrativ ierarhic**”).

În doctrină au fost folosiți numeroși termeni care au aceeași semnificație cu cea a recursului administrativ, respectiv „procedură administrativă prealabilă”, „plângere prealabilă”, „procedură precontencioasă”, „recurs administrativ prealabil”, „recurs administrativ precontencios”, „procedură premergătoare acțiunii de contencios administrativ”^[1], cu mențiunea că termenul folosit în această procedură are o cu totul altă semnificație decât cea din dreptul procesual civil, unde recursul este o cale de atac jurisdicțională. Astfel, **recursul administrativ** a fost definit ca exercițiul unui drept al particularilor de a cere administrațiunii de a anula, modifica sau înlocui un act administrativ, care le vatămă drepturile sau interesele lor personale, sau de a-i cere de a adopta o anumită atitudine, de a săvârși o prestațiune sau de a se abține de la o acțiune sau operațiune materială^[2], ca fiind calea de atac sau mijlocul procedural care creează posibilitatea remedierii încălcărilor drepturilor subiective și a intereselor legitime în urma unor vătămări cauzate de către organele administrației de stat^[3], ca reprezentând plângerea adresată de un particular, persoană fizică sau juridică, autorității administrative de la care emană actul administrativ prin care se solicită revocarea, modificarea sau revenirea asupra acestuia^[4], ca o cale prin care particularii lezați în drepturile lor prin acțiunea sau

[1] I. DELEANU, *Procedura civilă*, vol. I, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 334.

[2] C. RARINCESCU, *op. cit.*, p. 106.

[3] A. IORGOVAN, *op. cit.*, vol. I, 1996, p. 386.

[4] R.N. PETRESCU, *op. cit.*, 2009, p. 395.

inaacțiunea unei autorități administrative sunt obligați sau au facultatea să o exercite în fața autorității emitente sau a celei superioare acesteia, înainte de a promova o acțiune de contencios administrativ^[1].

În privința fundamentului juridic al plângerii prealabile au fost exprimate opinii diferite și s-a considerat că acestea are la bază **dreptul de petiționare** al cetățenilor prevăzut de Constituție^[2], principiul de drept al **revocării** actelor administrative^[3], dar și că aceasta constituie o dimensiune a **dreptului la bună administrare**^[4].

Recursul administrativ, fie cel grațios, fie cel ierarhic, poate aduce beneficii atât persoanei vătămate, cât și administrației publice. De exemplu, în procedura prealabilă, persoana vătămată are posibilitatea să obțină anularea actului într-un timp relativ scurt, în comparație cu un litigiu în fața instanței, iar, în același timp, autoritățile publice au posibilitatea de a evita un litigiu ce presupune cheltuieli și, eventual, acordarea unor daune pentru emiterea nelegală a actului. Nu trebuie neglijat nici aspectul legat de degrevarea instanțelor de contencios administrativ, mai ales, în contextul creșterii constante a numărului de cauze și a complexității acestora, dar și al creșterii duratei de soluționare a acestor litigii^[5].

Legea nr. 554/2004, în art. 2 alin. (1) lit. j), definește **plângerea prealabilă** ca fiind „cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ

[1] A se vedea D.C. DRAGOȘ, *op. cit.*, p. 199.

[2] C.L. POPESCU, *Nota (I) la decizia nr. 416/1995 a Curții Supreme de Justiție, secția contencios administrativ*, în *Dreptul nr. 10/1997*, p. 105.

[3] C. RARINCESCU, *op. cit.*, p. 118.

[4] A. IORGOVAN, L. VIȘAN, AL.S. CIOBANU, D. PASĂRE, *Legea contenciosului administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 169-169. A fost menționată Recomandarea (2001)/9 a Comitetului de Miniștri către Statele membre al Consiliului Europei care a statuat asupra modalităților alternative de reglementare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private, în cadrul cărora se poate identifica și recursul administrativ prealabil, acestea putând fi obligatorii, în anumite cazuri, înainte de sesizarea instanței, iar acestea trebuie să facă obiectul unei examinări atente și să conducă la o decizie din partea autorităților competente, iar din perspectiva modului de reexaminare a actului administrativ de către autoritatea competentă s-a apreciat că recursul administrativ prealabil constituie o dimensiune a bunei administrări, drept exprimat și în art. 41 al Cartei Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene.

[5] Pentru o analiză a punctelor de vedere exprimate în doctrină în legătură cu justificarea teoretico-practică a recursului administrativ, a se vedea D.C. DRAGOȘ, *op. cit.*, p. 204-207.

cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia”. După cum se poate observa, în lege se dă posibilitatea exercitării atât a recursului administrativ grațios, cât și a recursului administrativ ierarhic, însă acesta din urmă poate fi exercitat numai în cazul există o autoritate sau instituție publică superioară ierarhic^[1], altfel, poate fi exercitat numai recursul administrativ grațios^[2].

^[1] În art. 85 alin. (2) C.adm. se prevede că „În relațiile dintre consiliul local și primar, consiliul județean și președintele consiliului județean, precum și între autoritățile administrației publice din comune, orașe, municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean nu există raporturi de subordonare, în relațiile dintre acestea există raporturi de colaborare”, iar referitor la autoritățile administrative autonome, în art. 69 din același cod se precizează că acestea sunt „autorități publice centrale a căror activitate este supusă controlului Parlamentului, în condițiile legilor lor de înființare, organizare și funcționare și care nu se află în raporturi de subordonare față de Guvern, de ministere sau față de organele de specialitate ale acestora”.

În practica instanțelor, chiar anterior intrării în vigoare a Codului administrativ, când era în vigoare Legea nr. 215/2001, s-a reținut că în cazul unei acțiuni prin care se solicită anularea unei hotărâri de consiliu local nu este îndeplinită procedura prealabilă obligatorie prevăzută de art. 7 din Legea nr. 554/2004 în situația în care plângerea prealabilă este adresată prefectului, întrucât prefectul nu este organ ierarhic superior consiliului local și că noțiunea de organ ierarhic superior presupune existența unor relații de subordonare între acesta și organul ierarhic inferior în temeiul cărora organul ierarhic superior are competența de a revoca actele administrative emise de organul ierarhic inferior.

Nu aceasta este situația în cazul tutelei administrative a prefectului, prevăzută de art. 3 din Legea nr. 554/2004 și art. 24 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 340/2004, întrucât potrivit acestor prevederi, prefectul are competența doar de a sesiza instanța de contencios administrativ cu acțiuni având ca obiect anularea actelor emise de autoritățile publice locale, nu și de a revoca astfel de acte în ipoteza în care le-ar considera nelegale.

Cererea de intervenție principală prin care prefectul solicită anularea hotărârii consiliului local solicitată prin acțiunea principală trebuie făcută atât în termenul prevăzut de art. 62 alin. (1), cât și în cel prevăzut de art. 11 alin. (1) raportat la art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. A se vedea C.A. București, s. a VIII-a cont. adm. și fisc., dec. civ. nr. 5760 din 29 octombrie 2018, trimisă, în rezumat, de C. VOINESCU, Revista Română de Jurisprudență nr. 1/2019, p. 187 și urm.

^[2] În doctrină se susține că art. 7 alin. (1) nu se referă la așa-numitul recurs ierarhic impropriu – cererea adresată unei autorități care nu se află în raporturi de supraordonarea cu emitentul actului, dar are dreptul de a controla într-un anumit domeniu de activitate sau într-o situație determinată prin lege. Există un asemenea control ierarhic impropriu atunci când particularul sesizează un organ specializat cu activitatea de control, cum ar fi inspecțiile sau inspectoratele de stat, cererea adresată Inspecției Muncii sau Curții de Conturi. A se vedea D.C. DRAGOȘ, *op. cit.*, p. 211.

În practica instanțelor s-a considerat că rațiunea instituirii procedurii prealabile în materie administrativă este aceea de a permite autorităților publice emitente ale unui act administrativ nelegal să revoce actul vătămător, în scopul rezolvării cu celeritate a situației conflictuale ivite prin adoptarea acestuia - ca mecanism de înfăptuire a unei „bune administrări” (revocabilitatea actelor administrative constituie un principiu călăuzitor în domeniul administrației publice, fiind recunoscut ca atare, atât de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cât și de Consiliul Europei; astfel, Curtea de Justiție a încorporat principiul revocabilității în dreptul european, alături de alte principii juridice relevante existente în sistemele naționale ale statelor membre, ca manifestare a preocupării pentru soluționarea, pe cale amiabilă, a litigiilor ivite între administrația publică și cetățeni; totodată, principiul revocabilității este recunoscut și de către Consiliul Europei - care, la data de 5 septembrie 2001 a adoptat Recomandarea 2001 a Comitetului de Miniștri către statele membre ale Consiliului Europei asupra modalităților alternative de reglementare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private, insistând asupra importanței accesului oricărui subiect al unui act administrativ la exercitarea unui recurs în fața administrației, având ca obiect atât legalitatea, cât și oportunitatea actului).

În ceea ce privește temeiul revocării, acesta trebuie căutat în caracterul de autoritate al actului administrativ, emitentul actului acționând *ius imperium*; or, poziția din care acționează autoritatea, conjugată cu împrejurarea că, de regulă, actul administrativ constituie o manifestare unilaterală a voinței sale juridice, justifică retragerea acestui act din realitatea juridică, atunci când, fie a fost emis cu neobservarea unor condiții de legalitate, fie a devenit inoportun.

Așa se explică introducerea în corpul Legii nr. 554/2004 a dispozițiilor referitoare la procedura prealabilă - legiuitorul român instituind recursul grațios și pe cel administrativ ierarhic drept condiții prealabile sesizării instanței de contencios administrativ, în cazul acțiunilor în anularea actelor administrative vătămătoare, tocmai pentru a permite autorităților administrative emitente ale actelor contestate revocarea acestora^[1].

Întrebarea se pune dacă în cazul în care autoritatea emitentă are și o autoritate ierarhic superioară, persoana vătămată va putea să exercite simultan recursul administrativ grațios și recursul administrativ ierarhic sau

^[1] A se vedea C.A. Timișoara, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1119 din 24 mai 2018, www.rolii.ro.

vor putea fi exercitate succesiv? Textul art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 nu dă un răspuns exact la această întrebare, dar considerăm că ar fi recomandat ca, în cazul în care autoritatea emitentă a actului administrativ are o autoritate ierarhic superioară, atunci persoana vătămată să nu se adreseze simultan celor două autorități, ci, eventual, să aștepte răspunsul autorității emitente și, apoi, dacă mai este în termen, să adreseze plângerea prealabilă și autorității ierarhic superioare acesteia. În acest fel se pot evita răspunsurile contradictorii ce ar putea să fie transmise în situația în care, concomitent cu plângerea prealabilă adresată autorității emitente, persoana vătămată s-ar adresa cu plângere și autorității ierarhic superioare.

Bineînțeles că persoana vătămată va folosi un eventual răspuns favorabil, indiferent de emitentul acestuia, dar se poate pune problema în ce măsură va putea **autoritatea ierarhic superioară** să anuleze actul emis, în condițiile în care legea nu prevede expres această posibilitate. Autoritatea ierarhic superioară va putea să solicite emitentului actului să revină asupra acestuia, dar, în cazul în care acesta refuză, emitentul actului se poate adresa instanței de contencios administrativ pentru anularea ordinului autorității ierarhic superioare^[1].

În practica administrativă însă, situațiile cele mai des întâlnite, așa cum rezultă din dosarele ce au ca obiect anularea unui act administrativ, în cazul în care autoritatea ierarhic superioară este sesizată cu o plângere prealabilă referitoare la un act administrativ emis de o autoritate din subordinea acestuia, fie solicită documentele care au stat la baza emiterii actului și punctul de vedere al emitentului și se comunică un răspuns persoanei vătămate, fie plângerea prealabilă se transmite emitentului actului, iar persoanei vătămate i se comunică această împrejurare și faptul că va primi răspuns de la emitentul actului administrativ. Aceste ipoteze sunt valabile în cazul în care, prin lege, nu se prevede soluționarea **obligatorie** a plângerii prelabile de către organul ierarhic superior, situație în care acesta este obligat să soluționeze plângerea prealabilă și numai aceasta poate fi contestată în fața instanței de contencios administrativ. Dar, ipoteza reglementată de art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 vizează situația în care, anterior sesizării instanței de contencios administrativ, persoana vătămată se adresează emitentului actului sau autorității ierarhic superioare

[1] În acest sens, a se vedea D.C. DRAGOȘ, *op. cit.* p. 210-211.

emitentului actului, sperând în soluționarea cererii sale de revocare, în tot sau în parte, a actului emis.

2. Caracterul obligatoriu. În privința obligativității introducerii plângerii prealabile, ca procedură prealabilă, înaintea inițierii unei cereri în fața instanței de judecată, atât în cazul Legii nr. 554/2004 [art. 7 alin. (1)], cât și în cazul legilor anterioare, abrogate – al Legii nr. 1/1967 cu privire la judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale [art. 3 alin. (1)] sau al Legii nr. 29/1990 a contenciosului administrativ (abrogată – *n.n.*) [art. 5 alin. (1)]^[1] – legiuitorul a ales **caracterul obligatoriu** al acesteia^[2].

^[1] Legea pentru contenciosul administrativ din 1925 nu prevedea caracterul obligatoriu al recursului administrativ, acțiunile în contencios administrativ putând fi făcute oricând (art. 4). Subliniind neajunsurile recursului administrativ, prof. C. Rarincescu arăta că „administrațiunea” este, în realitate, un judecător în propria cauză și va fi cu atât mai puțin înclinată să dea dreptate particularului, iar, pe de altă parte, rezolvă de obicei aceste plângeri fără ascultarea părților interesate, fără administrarea de probe, fără dezbateri contradictorii. A se vedea C. RARINCESCU, *op. cit.*, p. 110.

^[2] Caracterul obligatoriu al plângerii prealabile poate fi stabilit și prin legi speciale, unde se poate reglementa modalitatea de parcurgere a acestei proceduri și actele ce pot fi contestate în instanță. Astfel, Legea nr. 51/1995 reglementează o procedură specială, în privința răspunderii disciplinare a avocaților, această procedură fiind obligatoriu de parcurs, în condițiile în care, potrivit dispozițiilor art. 88 alin. (4), obiectul acțiunii decurgând din sancționarea disciplinară a avocaților îl poate constitui hotărârea pronunțată potrivit alin. (2) și 3 (respectiv hotărârea pronunțată de Consiliul UNBR în contestație, astfel cum este situația din prezentul litigiu și decizia pronunțată de Consiliul UNBR ca urmare a soluționării recursului declarat împotriva deciziei disciplinare a Comisiei centrale de disciplină, ca instanță de fond). Astfel, în litigiu nu sunt aplicabile dispozițiile art. 6 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, invocate de recurent, nefiind în prezența unui act administrativ-jurisdicțional, astfel cum este acesta definit de dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. d) (actul emis de o autoritate administrativă investită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială). Această concluzie este întărită și de faptul că, potrivit dispozițiilor art. 88 alin. (5) din Legea nr. 51/1995, procedura judecării abaterilor disciplinare este stabilită în statutul profesiei, fiind, prin urmare, lăsată la aprecierea acestei profesii liberale modalitatea în care înțelege să își reglementeze această procedură. Or, nu se poate aprecia că intenția legiuitorului ar fi fost aceea de a lăsa la latitudinea părții parcurgerea procedurii reglementate de dispozițiile legale citate anterior, în condițiile în care dispozițiile art. 88 alin. (4) din Legea nr. 51/1995 sunt clare, în ceea ce privește obiectul acțiunii în contencios administrativ, iar, pe de altă parte, a lăsat la aprecierea acestei profesii maniera în care își reglementează procedura judecării abaterilor disciplinare, procedura aleasă de ei fiind una obligatorie. Prin urmare, pentru toate considerentele expuse anterior, Curtea constată că recurentul-reclamant era

Plângerea prealabilă are caracter obligatoriu atât în cazul în care a fost emis un **act administrativ individual**^[1], cât și atunci când a fost emis un **act administrativ normativ**, dar și în cazul **contractelor administrative**, fiind o condiție de exercitare a acțiunii în anulare de către persoana care se consideră vătămată într-un drept sau într-un interes legitim prin emiterea sau încheierea acestora.

obligat să parcurgă procedura reglementată de dispozițiile art. 88 din Legea nr. 51/1995 și de cele ale art. 277-287 din Statutul profesiei de avocat, acesta neavând dreptul de a opta, reglementat de dispozițiile art. 6 din Legea nr. 554/2004 – a se vedea C.A. Cluj, s. a III-a cont. adm. și fisc., dec. nr. 235 din 2 februarie 2017, publicată în Buletinul Curților de Apel nr. 5/2017, p. 28 și urm.

^[1] În practică a fost atenuat caracterul obligatoriu al plângerii prealabile în cazul în care autoritatea emitentă a actului administrativ vătămător nu a indicat obligativitatea parcurgerii acestei proceduri ci a precizat că actul poate fi contestat la instanță. S-a susținut că „actul administrativ trebuie să fie întocmit în scris și să cuprindă mențiunile esențiale pentru validitatea acestuia, neputându-se reține că, din perspectiva căilor de atac ce pot fi exercitate împotriva actului administrativ, acesta poate fi incomplet, neclar, de natură a induce în eroare destinatarul cu privire la procedura de urmat.

Dispoziția atacată (fila 2 dosar fond), structurată pe articole, prevede expres că «poate fi contestată în termen de 30 de zile de la comunicare, la Tribunalul Argeș, conform Legii contenciosului administrativ nr. 544/2004».

Dincolo de eroarea materială asupra numărului legii aplicabile, Curtea constată că nu se face referire numai la posibilitatea persoanei interesate de a ataca actul administrativ în fața instanței de contencios administrativ, procedură ulterioară parcurgerii recursului grațios sau a celui ierarhic, ci se indică și termenul de 30 de zile de la comunicarea actului, care nu este însă prevăzut de lege.

Astfel, în ipoteza în care, în aplicarea regulii *nemo censetur ignorare legem*, autoritatea administrativă emitentă s-ar fi referit numai la posibilitatea sesizării instanței judecătorești, s-ar fi putut admite că reclamantul, fără studii juridice, trebuia să cunoască obligativitatea sesizării prealabile a autorității administrative emitente, în condițiile art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului.

Însă, în condițiile în care, în același termen de 30 de zile de la comunicarea actului, autoritatea publică emitentă, care nu se poate prevala de necunoașterea legii, indică destinatarului actului dreptul de a sesiza instanța de judecată, apare întemeiată atitudinea intimatului-reclamant de a urma cele prescise în dispoziția atacată.

Pe de altă parte, rațiunea urmărită de legiuitor la reglementarea regulii impuse prin art. 193 alin. (2) C.proc.civ. este aceea de a evita soluționarea pe fond a unei cereri de contencios administrativ, în condițiile în care autoritatea emitentă a actului a indicat corect, legal, procedurile de urmat pentru atacarea actului” – a se vedea C.A. Pitești, s. a II-a civ., cont. adm. și fisc., dec. nr. 450 din 10 martie 2016, Revista Română de Jurisprudență nr. 3/2016, p. 115 și urm.

Caracterul obligatoriu al plângerii prealabile, în raport de dreptul constituțional al accesului la justiție, a fost analizat de către Curtea Constituțională care a apreciat că nu există nicio încălcare a normelor din Constituție prin instituirea caracterului obligatoriu al recursului administrativ și s-a spus că „în jurisprudența sa, Curtea a statuat cu valoare de principiu că **procedura prealabilă** reglementată de dispozițiile art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 nu este de natură să afecteze accesul liber la justiție ori dreptul la un proces echitabil și că instituirea recursului prealabil sau grațios reprezintă o modalitate simplă, rapidă și scutită de taxa de timbru, prin care persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică are posibilitatea de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului său legitim direct de la organul emitent. Se realizează astfel, pe de o parte, protecția persoanei vătămate și a administrației, iar, pe de altă parte, degrevarea instanțelor judecătorești de *contencios administrativ* de acele litigii care pot fi soluționate pe cale administrativă, dându-se expresie principiului celerității”. De asemenea, Curtea a reținut că nicio dispoziție constituțională nu interzice ca prin lege să se instituie o procedură administrativă prealabilă, fără caracter jurisdicțional, cum este, de exemplu, procedura recursului administrativ grațios sau a celui ierarhic. În plus, s-a arătat că dreptul de acces liber la justiție nu este un drept absolut, el putând fi supus anumitor condiționări. Prin urmare, Curtea a statuat că „parcursul unei proceduri administrative prealabile, obligatorii, fără caracter jurisdicțional, nu îngreădește dreptul de acces liber la justiție, atât timp cât decizia organului administrativ poate fi atacată în fața unei instanțe judecătorești” și că „prin Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994 privind liberul acces la justiție al persoanelor în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994, Curtea Constituțională a statuat cu valoare de principiu că este de competență exclusivă a legiuitorului de a institui asemenea proceduri destinate, în general, să asigure soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii, descongestionarea instanțelor judecătorești de cauzele ce pot fi rezolvate pe această cale, evitarea cheltuielilor de judecată, iar legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, ca și modalitățile de exercitare a drepturilor procedurale, principiul liberului