

**Institutul de Științe Administrative
„Paul Negulescu”**

**REVISTA DE DREPT PUBLIC
PUBLIC LAW REVIEW**

Publicație trimestrială

Nr. 1/2022



CUPRINS

EDITORIAL

Virginia VEDINAȘ , <i>Bine te-ai întors, normalitate, atâta câtă ești!</i>	11
---	----

I. DOCTRINĂ

Virginia VEDINAȘ , Gina L. GOGA , Raportul dintre dreptul comun și regulile procedurale specifice în materia contenciosului administrativ: privire specială asupra recursului.....	13
Andrei NOAȚĂ , Libertatea religioasă în România – doar un concept teoretic sau și unul practic?.....	26
Anca-Jeanina NIȚĂ , Consiliul Legislativ – organ consultativ al Parlamentului în asigurarea calității Legii, condiție primordială a statului de drept.....	38

II. PRACTICI INSTITUȚIONALE

Cristina Florentina STANCA , Particularități manifestate în procesul de restituire a terenurilor forestiere.....	51
---	----

III. JURISPRUDENȚĂ

Elena Simina TĂNĂSESCU , Ramona Delia POPESCU , <i>Cronica jurisprudenței Curții Constituționale a României pe anul 2021</i>	60
Eugenia MARIN , Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție	84

IV. CRONICI EDITORIALE

Prof. univ. dr. Ion CRAIOVAN membru titular al Academiei Europei, Mihai BĂDESCU , <i>Teoria generală a dreptului, Curs universitar, ed. a VI-a, revăzută și adăugită</i> , Ed. Hamangiu, București, 2020.....	122
---	-----

V. EVENIMENTE

Flavia GHENCEA , Adrian STOICA-CONSTANTIN , Conferința: „Mecanismul Statului de Drept – 2020 al UE Raportul dintre dreptul UE și dreptul național al Statelor membre, cu referire specială la România”. SUPREMAȚIE VS. SUVERANITATE (14-15 octombrie 2021, Sala Senatului Universității Ovidius Constanța, Facultatea de Drept și Științe Administrative).....	124
Cristian Dumitru MIHEȘ , Conferința cu tema „Despre Constituție și nu numai, la ceas aniversar”, 19-20 noiembrie 2021, Oradea	129

Raportul dintre dreptul comun și regulile procedurale specifice în materia contenciosului administrativ: privire specială asupra recursului

*Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ**¹*

Facultatea de Drept, Universitatea din București

*Conf. univ. dr. **Gina L. GOGA**²*

Universitatea Danubius din Galați

Abstract

This study aims at examining the relationship between the Code of Civil Procedure and the relevant regulatory framework, from the perspective of procedural rules, which govern the disputes settlement of administrative contentious.

The rules of procedure that apply to disputes of administrative contentious are governed, on the one hand, by the Law on Administrative Contentious, and on the other hand, by the Code of Civil Procedure, which represent common law in the matter and for administrative contentious, according to the rule of law, reference from art. 28 of Law no. 554/2004 of the Administrative Contentious.

This study aims at clarifying the relationship between common law and the procedural rules specific to administrative contentious or, in other words, the limits of the intervention of the Code of Civil Procedure in matters of administrative contentious.

Keywords: *common law; special law; administrative litigation; procedural rules; specifics of power relations*

I. Considerații generale privind contenciosul administrativ.

Locul și rolul contenciosului administrativ în statul de drept

Contenciosul administrativ, împreună cu contenciosul constituțional, sunt doi stâlpi care susțin edificiul sistemului de drept din România. În succesiune, din punct de vedere al forței ierarhice, ar trebui să începem cu contenciosul constituțional. Însă sub aspectul „*apropierii de persoană*”, a protecției efective a drepturilor și intereselor legitime ale acestuia, contenciosul administrativ, are neîndoiește, întâietate.

El este cel care îl protejează pe cetățean împotriva abuzurilor pe care societatea, statul, prin autoritățile sale, le săvârșește împotriva lui.

¹ e-mail prof.verginia.vedinas@gmail.com.

² e-mail ginagoga@univ-danubius.ro.

De aceea, în mod tradițional, contenciosul administrativ a fost analizat ca un instrument prin intermediul căruia, cel administrat se apără împotriva exceselor, ilegalităților, vătămărilor, care îi sunt aduse³.

Rădăcinile contenciosului administrativ, în solul fertil al dreptului românesc, sunt adânci și ele datează din anul de grație **1864**, când luminatul Domnitor **Alexandru Ioan Cuza** a creat, după modelul francez, **Consiliul de Stat**⁴.

Solul despre care vorbeam, deși „fertil”, nu a fost „prietenos” cu această instituție, care nu a „rezistat” decât doi ani, fiind desființată în anul 1866, odată cu „monstruoasa coaliție” care a dus la sfârșitul Erei Cuza.

Prea devreme sfârșit, pentru că suntem convinși că „dacă timpul ar mai fi avut răbdare”, altul era viitorul României, în sensul cel mai optimist, cu putință.

După o istorie „zbuciumată”, când contenciosul administrativ a fost aruncat ca „o minge de ping-pong”, când la drept comun, când la instanțe sau secții specializate, după ce România a parcurs și regimuri politice monarhice și republicane, cu dictaturi în ambele dintre ele, dar și cu democrație, a venit anul de grație 1989, care, în ultima lună a lui, a făcut poporul român să-și ia adio nu doar de la anul care tocmai trecuse, dar și de la un regim politic de tip dictatorial, totalitar, în care drepturile omului erau „un mof”, iar acest lucru golea practic de conținut contenciosul administrativ, care, de altfel, făcea eforturi supraomenești să supraviețuiască.

Așa, ca „o paiată” care te sperie când o vezi de departe, cum spun românii, ca să-și apere roadele grădinii sau ale câmpului de distrugători, dar când te apropii de ea constăți că e o improvizație inofensivă.

Cam așa era contenciosul administrativ în regimul totalitar. Rebotezat în *dreptul persoanei vătămăte de o autoritate publică printr-un act administrativ*, o denumire lungă, concepută parcă să te pierzi în ea, contenciosul administrativ devenise un „drept strâmb” golit de conținut, în care erau mai multe acte exceptate de la controlul de legalitate decât acte supuse controlului de legalitate, astfel încât, cum spunea regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, „*excepția devenise regula și regula excepție*”.

Cum se întâmplă de altfel, și în ziua de astăzi, când se manifestă o accentuată apetență în a transforma regulile în excepții, pe care le respectăm atât cât este necesar ca să dăm impresia că respectăm legea.

Prima Lege a contenciosului administrativ nr. 29/1990⁵ a fost, în același timp, și una dintre primele reglementări adoptate de regimul democratic proaspăt instaurat în România, la puțin timp după ce fusese adoptată Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, care a suferit atâtea modificări și republicări⁶, ambele legi fiind preconstituționale.

³ Cu privire la trăsăturile reglementării aplicabile contenciosului administrativ, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ed. 5, Ed. All Beck, București, 2005, vol. II, p. 515.

⁴ Este vorba despre Legea din 11 februarie 1864 adoptată de domnitorul Alexandru Ioan Cuza, după model francez.

⁵ Publicată în M. Of. nr. 122/08 noiembrie 1990.

⁶ Legea nr. 18/1991 a fost publicată în M. Of. nr. 37 din 20 februarie 1991 și a mai fost modificată prin Legea nr. 29/1991, publicată în M. Of. nr. 59 din 22 martie 1991, prin O.G. nr. 23/1992, publicată în M. Of. nr. 213 din 28 august 1992 (aprobată prin Legea nr. 114/1992, publicată în M. Of. nr. 311 din 30 noiembrie 1992), prin O.G. nr. 46/1994, publicată în M. Of. nr. 241 din 29 august 1994 (aprobată prin Legea nr. 132/1994, publicată în M. Of. nr. 359 din 23 decembrie 1994), prin O.G. nr. 20/1995,

V-ați întrebat vreodată de ce aceste două legi au reprezentat o prioritate pentru puterea politică democratică proaspăt instaurată în România? Oare nu are nicio semnificație acest fapt?

Noi credem că are, pentru că prima protejează omul împotriva vătămărilor care îi sunt aduse, adică „îi face dreptate”, iar cea de-a doua, pentru că viza cea mai importantă valoare a economiei de piață care urma a fi instaurată în România, și anume proprietatea, și își propunea să îndrepte nedreptățile comise de regimul trecut prin naționalizarea și cooperatizarea pământului și a altor bunuri proprietate private.

„Autorul” sau mai degrabă „redactorul textului” proiectului primei legi a fost profesorul Antonie Iorgovan, care era și președinte al Adunării Constituante care a elaborat Constituția în forma ei inițială, adoptată prin referendum în octombrie 1991⁷ și care mărturisea că s-a inspirat din legea interbelică în materie⁸, adoptată în baza Constituției din 1923, considerate cvasiunanim ca fiind cea mai democratică Constituție a României⁹.

Ea a avut multe imperfecțiuni determinate de contextul legislației încă neașezat, de faptul că a precedat legii fundamentale, inclusiv de modul alert în care s-a conceput și s-a adoptat, conștientizându-se că este foarte important ca ea să existe, iar eventualele deficiențe se corectează cu timpul.

Pentru că **există momente în evoluția unui stat în care inexistența unei reglementări face mult mai mult rău decât o reglementare care poate să nu fie perfectă, care chiar să fie departe de a fi astfel, dar este important să existe.** Carențele de fond sau de formă se înlătură sau se ajustează, dacă ne e îngăduit să spunem astfel, „din mers”, așa s-a întâmplat cu fosta Lege nr. 29/1990.

A fost adoptată Constituția care, în loc să se refere la „autoritate administrativă”, cum făcea Legea nr. 29/1990, a înlocuit termenul cu cel de „autoritate publică”, prin fostul art. 48, devenit art. 52 după revizuire și republicare.

Vătămarea într-un „drept recunoscut de lege” pe care o prevedea art. 1 din fosta Legea nr. 29/1990 a devenit vătămare „într-un drept sau într-un interes legitim”. Acest lucru a îndrituit jurisprudența să aplice direct normele constituționale în materia contenciosului administrativ, realizând ceea ce doctrina avea să califice mai târziu că o reprezintă fenomenul de *constituționalizare a contenciosului administrativ*, ca o dimensiune a *constituționalizării dreptului*, în ansamblul său¹⁰.

publicată în M. Of. nr. 184 din 15 august 1995 (aprobată prin Legea nr. 104/1995, publicată în M. Of. nr. 270 din 21 noiembrie 1995), prin O.U.G. nr. 5/1996, publicată în M. Of. nr. 207 din 2 septembrie 1996 (aprobată prin Legea nr. 47/1997, publicată în M. Of. nr. 58 din 8 aprilie 1997) și prin O.G. nr. 57/1997, publicată în M. Of. nr. 225 din 30 august 1997.

⁷ Constituția României a fost publicată în M. Of. nr. 223/21 noiembrie 1991. A fost revizuită prin Legea nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758/29 octombrie 2003 și republicată în M. Of. nr. 767/31 octombrie 2003.

⁸ Este vorba despre *Legea contenciosului administrativ din 95/1925*, publicată în M. Of. nr. 128 din 14 iunie 1925.

⁹ Constituția din 1923 a fost publicată în M. Of. nr. 282/29 martie 1923.

¹⁰ A. Iorgovan, I. Vida, *Constituționalizarea contenciosului administrativ*, în *Dreptul* nr. 5-6/1994, pp. 373-378.

După aproape un deceniu și jumătate de aplicare a **Legii nr. 29/1990**, aceasta a fost înlocuită cu actuala **Lege nr. 554/2004**¹¹ care are peste 18 ani de la adoptare, ca să ne exprimăm metaforic, sărbătorește anul acesta „*majoratul*”.

Este o lege care a contribuit, în mod neîndoielnic, la așezarea statului român pe un făgaș firesc și normal al funcționării sale. Atât cât se poate acest lucru, în condițiile în care „*ruptura*” cu vechiul regim, cu unele dintre metehnele lui „*primenite, împoponate*” cu straie ale unei democrații fragile și îndoielnice, prea adeseori, s-a dovedit greu de realizat.

Dar pași înainte s-au făcut, cu siguranță, și raportându-ne la ei, valorificându-i în mod inteligent, trebuie să mergem mai departe.

Acesta, credem noi că este secretul oricărei evoluții. Să folosim ce e bun din trecut pentru a construi viitorul, indiferent că ne referim la cel general, al țării, al unei comunități, al unui domeniu al științei sau al unei instituții a dreptului.

De prea multe ori ne-am grăbit să „măturăm” fără discernământ trecutul, fără să ne pese că unele dintre lucrurile „*aruncate*” la gunoi erau bune, erau apte să se dezvolte și să construiască, pornind de la ele, altele tot la fel de meritorii.

În dezvoltarea contenciosului administrativ întemeiată pe punerea în aplicare a actualei Legi nr. 554/2004, au existat și continuă să existe, ca în orice altă materie, și unele „*pieđici*”.

Grav este când aceste „*pieđici*” se pun nu numai dinspre sfera politicului, care nu a fost niciodată „*prea amoretat*” de această instituție, ci și din interiorul celor care aplică dreptul, mai exact al puterii judecătorești.

Căci despre aceasta vrem să vorbim în prezentul studiu, sperând că nu vom fi acuzați de „*les majestate*” față de puterea judecătorească și că demersul nostru va fi înțeles și judecat cel puțin cu aceeași bună credință cu care noi l-am realizat.

II. Drept comun – drept special consacrat de Legea contenciosului administrativ în materie procedurală

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ conține un articol care poartă denumirea de „*completarea cu dreptul comun*” (art. 28).

Pentru tema cercetată prezintă relevanță alin. (1) conform căruia „*dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil și cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incomparabile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămăte în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte*”.

„Istoria” acestui articol nu a fost simplă. La „începuturi” atunci când „*s-a plămădit*” viitoarea Lege nr. 554/2004, mărturisim din „*culisele facerii*” ei că profesorul Iorgovan împreună cu „*echipa*” Domniei sale de la catedra de drept public¹² și cu judecători de

¹¹ Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

¹² Pe atunci aceasta era denumirea, între timp a devenit „*Departamentul de drept public*”, o denumire preluată din limbajul occidental, despre care nu credem că poate concura cu românescul catedră.

la Înalta Curte de Casație și Justiție¹³, au purtat ample discuții pornind de la varianta de a preciza în conținutul normativ al Legii nr. 554/2004 care sunt instituțiile care nu se aplică în contenciosul administrativ din Codul de procedură civilă. Se aveau în vedere apelul, ordonanța președințială, arbitrajul și altele.

Soluția a fost abandonată, urmare a solicitărilor exprese ale magistraților Înaltei Curți de Casație și Justiție, argumentată pe teza că **în acest fel se afectează independența puterii judecătorești**, care trebuia să hotărască ea însăși ce soluții nu sunt compatibile. Astfel, s-a ajuns la această soluție generică, existentă în prezent, care impune compatibilitatea dintre prevederile Codului civil, dar mai ales ale Codului de procedură civilă, cu specificul raporturilor de putere, care în forma inițială continuă cu precizarea conform căreia *compatibilitatea o stabilește instanța de judecată*.

Ulterior, s-a renunțat la această precizare, pe considerentul că ea nu trebuie consacrată expres, de vreme ce instanța de judecată este singura în măsură să facă acest lucru, iar prevederea din lege este lipsită de utilitate.

Deși nu putem să negăm justetea acestei susțineri, nu este mai puțin adevărat că sunt situații în care existența unei norme, chiar dacă aparent inutilă pe considerentul că este subînțeleasă, are, totuși, o utilitate, pentru că obligă judecătorul să reflecteze asupra ei.

Suntem convinși că abordarea temei studiului nostru, în toate ipotezele pe care ea le presupune, ar putea determina elaborarea unei veritabile monografii, a unei teme de cercetare doctorală. De aceea, nu ne propunem acest lucru.

Ceea ce dorim să abordăm este o problemă pe care am întâlnit-o în practica noastră de avocați, în ceea ce privește procedura de soluționare a litigiilor, în general, a căii de atac a recursului, în particular, în litigiile de contencios administrativ, în acest din urmă caz, sub aspectul soluțiilor pe care le poate da instanța de judecată.

III. Călea de atac a *recursului* în actuala reglementare a Legii contenciosului administrativ

Potrivit art. 20 din Legea nr. 554/2004, recursul este calea de atac care se exercită împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță și se exercită în termen de 15 zile de la comunicare.

Din analiza conținutului art. 20 desprindem următoarele trăsături ale recursului exercitat în materia contenciosului administrativ:

- a) Este suspensiv de executare, astfel cum prevede alin. (2) al art. 20, teza a II-a din Legea contenciosului administrativ. Constatăm o *derogare* de la regimul de drept comun prevăzut de Codul de procedură civilă, întrucât hotărârea pronunțată în contenciosului administrativ, „*deși nu este susceptibilă de apel, nu poate fi pusă în executare*”¹⁴. În timp ce, în dreptul comun, potrivit art. 484

¹³ Până în 2003, fusese Curtea Supremă de Justiție, denumirea fiind modificată prin Legea de revizuire nr. 429/2003.

¹⁴ CC, dec. nr. 747/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 488 din Codul de procedură civilă coroborate cu cele ale art. 10 alin. (2) și art. 20 alin. (1) din Legea

alin. (1) C. pr. civ., suspendarea de drept operează doar în anumite cazuri, iar pentru alte situații decât cele prevăzute expres la alin. (1), instanța sesizată cu judecarea recursului poate dispune, motivat, suspendarea hotărârii atacate cu recurs.

- b) recursul se judecă de urgență, regula care în lege este categoric formulată, dar în realitate urgența rămâne o simplă declarație de intenție, fără corespondent în practica judecătorească. Explicația și motivația vizează încărcătura instanțelor. Suntem conștienți de acest lucru, dar el trebuie contracarat prin alte mijloace, nu prin compromiterea instituției și a valorilor pe care ea le protejează;
- c) în soluționarea recursului, se prevede că nu este aplicabilă procedura prevăzută de art. 493 C. pr. civ., însă acest text din Codul de procedură civilă a fost abrogat prin Legea nr. 310/2018¹⁵, fără ca dispozițiile Legii nr. 554/2004 să fie revizuite.
- d) instituirea unor reguli speciale în cazul admiterii recursului: regula în cazul admiterii recursului este aceea că instanța de recurs atunci când casează hotărârea, rejudecă litigiul în fond;
- e) posibilitatea ca hotărârea să fie casată, iar recursul să fie trimis la instanța de fond spre rejudecare este expres prevăzută de alin. (3) al art. 20 din Lege.

Astfel, textul prevede două situații în care se poate dispune **casarea cu trimitere**:

- atunci când prima instanță s-a pronunțat, fără a se judeca fondul;
- atunci când judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la admisibilitatea probelor, cât și la dezbaterile fondului, cauza se trimite, o singură dată, la instanța de fond.

Textul prevede și o situație intermediară, în teza finală, care vizează cazul în care judecata s-a făcut în primă instanță în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterile fondului.

În această din urmă situație, judecata se face de către instanța de recurs, care reține cauza spre rejudecare.

În interpretarea și aplicarea acestor dispoziții legale, concluzia este aceea că **nu se poate dispune casarea cu trimitere decât în cazurile și în condițiile expres prevăzute de art. 20 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ**.

În ceea ce privește Codul de procedură civilă, art. 498 alin. (2) reglementează situațiile în care instanța de recurs poate casa cu trimitere hotărârile care, potrivit tezei I a textului, sunt sensibil asemănătoare cu cele prevăzute de Legea contenciosului administrativ.

Teza a doua a acestui text face aplicabilitatea dispozițiilor art. 497, în caz de necompetență, de depășire a atribuțiilor puterii judecătorești și de încălcare a autorității judecătorești.

contenciosului administrativ nr. 554/2004, precum și a prevederilor art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în M. Of. nr. 98 din 06 februarie 2015, par. 21.

¹⁵ Art. I pct. 56 din *Legea 310/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative*, publicată în M. Of. nr. 1074 din 18 decembrie 2018.

Această a două propoziție a textului nu se regăsește în Legea contenciosului administrativ. Constatăm că și în viziunea Codului de procedură civilă transpare soluția conform căreia instanța de recurs trebuie să soluționeze ea însăși recursul, fără să-l retrimită instanței de fond care a judecat cauza.

Cauzele care determină casarea cu trimitere sunt similare în Codul de procedură civilă, cu anumite deosebiri, astfel cum am arătat. Și atunci, se pune întrebarea, care este explicația pentru care, în practică ne confruntăm cu situația casării cu trimitere, „într-o veselie”, ca să fim mai puțin colocviali, în exprimare.

Prima situație care ne-a intrigat a fost aceea a litigiilor care au ca obiect suspendarea executării actului administrativ, reglementată de art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Această procedură se caracterizează printr-o celeritate cu totul specială, care, în opinia noastră, exclude *ab initio* casarea cu trimitere.

Și cu toate acestea, nu rare sunt situațiile în care instanțele judecătorești casează cu trimitere hotărâri întemeiate pe art. 14 sau art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Aceeași soluție a casării cu trimitere o întâlnim și în ceea ce privește sentințele pronunțate în contenciosul administrativ.

Până la modificările aduse de *Legea 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*¹⁶, în vechile dispoziții ale art. 20 alin. (3)¹⁷ nu erau prevăzute cazuri limitative privitoare la casarea cu trimitere.

În reglementarea actuală a art. 20 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în cazul admiterii recursului, instanța va casa sentința și va rejudeca procesul în fond. Casarea cu trimitere spre rejudecare la prima instanță este permisă o singură dată în cursul unui proces, în cele două situații expres și limitativ prevăzute în art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, pe care le reamintim, respectiv atunci când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul sau dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată, atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului. Instanța de recurs nu poate dispune casarea cu trimitere dacă judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, situație în care va putea să caseze sentința și să rejudece litigiul în fond¹⁸.

În ce privește natura juridică a recursului în sistemul căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești, s-a reținut că acesta „a cunoscut modificări de-a lungul

¹⁶ Art. 54 pct. 4 din *Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*, publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

¹⁷ Art. 20 alin. (3) din Legea 554/2004, până să fie modificat prin *Legea nr. 76/2012*, avea următorul cuprins: „În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, modificând sau casând sentința, va rejudeca litigiul în fond, dacă nu sunt motive de casare cu trimitere. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță”.

¹⁸ Potrivit art. 501 C. pr. civ., „(1) În caz de casare, hotărârile instanței de recurs asupra problemelor de drept dezlegate sunt obligatorii pentru instanța care judecă fondul. (2) Când hotărârea a fost casată pentru încălcarea regulilor de procedură, judecata va reîncepe de la actul anulat. (3) După casare, instanța de fond va judeca din nou, în limitele casării și ținând seama de toate motivele invocate înaintea instanței a cărei hotărâre a fost casată. (4) În cazul rejudecării după casare, cu reținere sau cu trimitere, sunt admisibile orice probe prevăzute de lege”.

timpului, recursul fiind considerat uneori o cale de atac ordinară, alteori, deși considerat o cale extraordinară de atac, el putea fi exercitat și pentru motive de netemeinicie a hotărârii, pentru ca în prezent, în noua reglementare a acestei instituții juridice, recursul să fie calificat ca fiind o cale extraordinară de atac, exclusiv pentru motive de nelegalitate a hotărârii” (dec. CC nr. 747/2014, par. 18).

Recursul nu mai reprezintă o cale de atac cu caracter devolutiv, așa cum era prevăzut în vechea reglementare a art. 304¹ C. pr. civ. 1865¹⁹, iar în lumina noului Cod de procedură civilă și din analiza dispozițiilor art. 20 din Legea nr. 554/2004, rezultă că materia contenciosului administrativ nu este compatibilă cu procedura căii de atac a apelului.

Prin Decizia nr. 462/2014²⁰, Curtea Constituțională apreciază că „*recursul în materia contenciosului administrativ este esențialmente diferit de recursul exercitat în această materie în vechea reglementare, care permitea, de principiu, examinarea cauzei sub toate aspectele pe calea recursului*”, iar „*legiutorul are îndreptățirea constituțională de a considera materia contenciosului administrativ ca fiind una aparte, cu reguli specifice, inclusiv în ceea ce privește stabilirea căilor de atac, însă acesta nu poate ignora aplicarea art. 21 din Constituție referitor la accesul liber la justiție, pentru că în caz contrar acesta ar deveni un drept iluzoriu și teoretic*”.

După intrarea în vigoare a Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010²¹, care a modificat Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, este menținut sistemul dublului grad de jurisdicție, recursul reprezentând calea de atac împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate de către instanțele de fond, care se exercită în condițiile art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în termen de 15 zile de la comunicare. Astfel, din analiza dispozițiilor art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012²², rezultă ca singura cale de atac prevăzută de lege este recursul, și nu apelul, iar acest aspect este statuat în mod expres de legiutor.

În acest sens, Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 17/2017²³ a admis recursul în interesul legii și în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor

¹⁹ În vechiul Cod de procedură civilă din 1865, dispozițiile art. 304¹ nu limitau examinarea cauzei la motivele de casare prevăzute de art. 304, dacă recursul declarat împotriva hotărârii, potrivit legii, nu avea prevăzută calea de atac a apelului.

²⁰ CC, dec. nr. 462 din 17 septembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 775 din 24 octombrie 2014, pct. 46, par. 48.

²¹ Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă a fost publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

²² Potrivit dispozițiilor art. 7 din Legea nr. 76/2012 „(1) Dacă prin prezenta lege nu se prevede altfel, ori de câte ori printr-o lege specială se prevede că hotărârea judecătorească de primă instanță este «definitivă», de la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, aceasta va fi supusă numai apelului la instanța ierarhic superioară.

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică și în cazul în care printr-o lege specială se prevede că hotărârea judecătorească de primă instanță este «supusă recursului» sau că «poate fi atacată cu recurs» ori, după caz, legea specială folosește o altă expresie similară.

(3) Dispozițiile alin. (1) și (2) nu se aplică în materie de contencios administrativ și fiscal, inclusiv în materia azilului”.

²³ ICCJ, dec. nr. 17/2017 referitoare la interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale privind calea de atac a apelului în materia contenciosului administrative, publicată în M. Of. nr. 930 din 27 noiembrie 2017.

legale privind calea de atac în materia contenciosului administrativ a statuat că împotriva hotărârilor pronunțate în această materie, **„poate fi exercitată numai calea de atac a recursului, cu excepția cazului prevăzut de dispozițiile art. 25 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare”** (în forma în vigoare la data pronunțării deciziei²⁴), prin care era menținută calea de atac a apelului în ce privește hotărârile pronunțate în condițiile art. 24 alin. (3) și (4).

Chiar dacă la momentul adoptării Legii nr. 76/2012 erau încă în vigoare prevederile art. 25 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ²⁵, care statuau că hotărârea pronunțată în condițiile art. 24 alin. (4) este supusă numai apelului în termen de 5 zile de la comunicare, aceste dispoziții au fost modificate prin Legea nr. 212/2018, fiind înlocuită calea de atac a apelului cu recursul, în prezent Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prevede calea de atac a recursului și în această materie.

Este adevărat că și textul art. 20 din *Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ* a fost modificat de-a lungul timpului, aceste dispoziții fiind analizate de Curtea Constituțională și prin raportare la prevederile art. 488 C. pr. civ. actual (Legea nr. 134/2010, republicată), coroborate cu cele ale art. 10 alin. (2) și ale art. 20 alin. (1) din *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, precum și cu prevederile art. 7 alin. (3) din *Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*. Curtea Constituțională a respins această excepție prin Decizia nr. 747/2014²⁶.

Așadar, prin deciziile pronunțate de Curtea Constituțională și de Înalta Curte de Casație și Justiție, s-a statuat asupra naturii juridice a căii de atac a recursului în contenciosul administrativ. Examinând această jurisprudență, observăm că se afirmă în mod constant o dorință de reformare a instituției căii de atac din cadrul materiei contenciosului administrativ, prin înlocuirea căii de atac a recursului cu cea a apelului.

Astfel, dispozițiile art. 20 din *Legea nr. 554/2004* au fost supuse criticilor de neconstituționalitate, prin Decizia nr. 549/2008, la scurt timp după modificările aduse Legii contenciosului administrativ prin *Legea nr. 282/2007*, autorul excepției criticând faptul că legea nu îi permite să exercite și calea de atac a apelului împotriva sentințelor pronunțate de instanțele de contencios administrativ, iar **„în recurs nu mai poate administra probele pe care, din varii motive, nu le-a putut valorifica în primă instanță”**.

Deși nu revenea Curții această competență, ci legiuitorului care, potrivit dispozițiilor art. 126 alin. (2) din *Legea fundamentală* deține dreptul de a legifera cu privire la căile de atac în materia contenciosului administrativ, din considerentele acestei decizii reținem și rațiunea pentru care legiuitorul a optat doar pentru calea de

²⁴ La data pronunțării recursului în interesul legii (*dec. nr. 17/2017*), textul art. 25 alin. (3) era următorul: **„Hotărârea pronunțată în condițiile art. 24 alin. (4) este supusă numai apelului în termen de 5 zile de la comunicare. Dacă hotărârea a fost pronunțată de curtea de apel ea va fi supusă recursului, în același termen”**.

²⁵ Art. I pct. 22 din *Legea nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative*, publicată în M. Of. nr. 658 din 30 iulie 2018.

²⁶ CC, dec. nr. 747/2014, publicată în M. Of. nr. 98 din 6 februarie 2015.