

LIBRIS

We know
books

Marian Enache
Andreea Stănciulescu (Alexe)

Corina Alina Corbu
Simina Popescu-Marin

**Contenciosul administrativ
în jurisprudența Curții Constituționale
și a Înaltei Curți de Casație și Justiție**

Volumul I



Editura C.H. Beck
București 2024



AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopiării lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenția că, potrivit art. 14 și 196 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, republicată, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimțământul titularului drepturilor recunoscute de legea menționată, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare sau cu amendă. Prin *reproducere*, conform legii, se înțelege realizarea, integrală sau parțială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace și sub orice formă.

Nu vă faceți părtași la distrugerea cărții!

Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU și este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Contenciosul administrativ în jurisprudența Curții Constituționale și a Înaltei Curți de Casație și Justiție. Volumul I
Marian Enache, Corina Alina Corbu, Andreea Stănculescu (Alexe),
Simina Popescu-Marin

Copyright © 2024 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck

Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuție în străinătate aparțin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
Contenciosul administrativ în jurisprudența Curții Constituționale și a Înaltei Curți de Casație și Justiție / Marian Enache, Corina Alina Corbu, Andreea Stănculescu (Alexe), Simina Popescu-Marin. - București :
Editura C.H. Beck, 2024
2 vol.
ISBN 978-606-18-1413-8
Vol. 1. - 2024. - Conține bibliografie. - Index. - ISBN 978-606-18-1414-5

I. Enache, Marian
II. Corbu, Corina Alina
III. Stănculescu, Andreea
IV. Popescu-Marin, Simina

34

Editura C.H. Beck

Calea Plevnei, nr. 172, et. 3-4, Sector 6, București

Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.73

Fax: 021.410.08.48

E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Alina Zainea

Cuprins

Volumul I

AbrevieriXIX

**Capitolul I. Contenciosul administrativ – instrument
al garantării drepturilor și intereselor persoanelor I**

Secțiunea 1. Contenciosul juridic – concept și forme de manifestare	1
§1. Contenciosul juridic – între concept și aplicabilitate	1
§2. Principalele forme ale contenciosului juridic	7
2.1. Contenciosul constituțional	7
2.2. Contenciosul electoral	14
2.3. Contenciosul financiar și fiscal	20
2.4. Contenciosul de urbanism	24
2.5. Contenciosul achizițiilor publice	27
2.6. Contenciosul funcției publice	29
2.6.1. Natura raportului de funcție publică	29
2.6.2. Natura litigiilor privind funcționarii publici și competența de soluționare a acestora	35
2.7. Contenciosul special în materia controlului averilor, incompatibilităților și conflictelor de interese persoanelor ce exercită funcții și demnități publice	46
2.8. Contenciosul arbitral	49
2.9. Elemente de drept comparat privind arbitrajul	66
2.9.1. Exemplul francez	66
2.9.2. Exemplul german	69
2.9.3. Exemplul spaniol	70
2.9.4. Exemplul austriac	71
2.10. Contenciosul internațional	73
2.11. Contenciosul Uniunii Europene	80
2.11.1. Considerații preliminare	80
2.11.2. Procedura judiciară	83
2.11.3. Tipuri de acțiuni	88

Secțiunea a 2-a. Repere doctrinare privind contenciosul administrativ	104
§1. Conceptul de contencios administrativ	104
§2. Elemente introductive privind instituția „contenciosului administrativ” în dreptul român	109
§3. Identificarea instituției „contenciosului administrativ” între formele contenciosului juridic	115
§4. Elemente de drept comparat privind contenciosul administrativ	116
4.1. Exemplul francez	116
4.2. Exemplul german	119
4.3. Exemplul italian	121
4.4. Exemplul britanic	122
4.5. Exemplul belgian	124
4.6. Exemplul spaniol	125
Secțiunea a 3-a. Repere constituționale privind contenciosul administrativ	126
§1. Precizări introductive	126
§2. Analiza normelor constituționale privind contenciosul administrativ în jurisprudența Curții Constituționale	128
2.1. Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică – art. 52 alin. (1) și (2) și accesul liber la justiție – art. 21	128
2.2. Reglementarea prin lege organică a contenciosului administrativ – art. 73 alin. (3) lit. k)	134
2.3. Garantarea controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ – art. 126 alin. (6) teza I	135
2.4. Competența instanțelor de contencios administrativ de a soluționa cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale – art. 126 alin. (6) teza a II-a	143
2.5. Tutela administrativă – art. 123 alin. (5)	147
Capitolul II. Contenciosul administrativ în reglementarea Legii nr. 554/2004	153
Secțiunea 1. Evenimente legislative privind Legea contenciosului administrativ	153

Secțiunea a 2-a. Reguli generale privind contenciosul administrativ	155
§1. Semnificația unor termeni în cuprinsul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004	155
§2. Tutela administrativă – art. 3	162
§3. Actele nesupuse controlului și limitele controlului – art. 5	164
§4. Actele administrativ-jurisdicționale – art. 6	165
Secțiunea a 3-a. Reguli de soluționare a cererilor în contenciosul administrativ	168
§1. Subiectele de sesizare a instanței de contencios administrativ – art. 1	168
§2. Obiectul acțiunii judiciare – art. 8	172
§3. Procedura prealabilă – art. 7	174
§4. Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului – art. 9	183
§5. Excepția de nelegalitate – art. 4	191
§6. Instanța competentă – art. 10	193
§7. Termenul de introducere a acțiunii în contencios administrativ – art. 11	199
§8. Documentele necesare – art. 12. Citarea părților, relații – art. 13	206
§9. Suspendarea executării actului. Solicitarea suspendării prin acțiunea principală	206
9.1. Suspendarea executării actului – art. 14	206
9.2. Solicitarea suspendării executării actului administrativ, prin acțiunea principală – art. 15	209
§10. Introducerea în cauză a funcționarului – art. 16	210
§11. Judecarea cererilor – art. 17	210
§12. Soluțiile pe care le poate da instanța – art. 18	211
§13. Acțiunile în despăgubire – art. 19	214
§14. Căile de atac: Recursul și revizuirea	226
14.1. Recursul – art. 20	226
14.2. Revizuirea – art. 21	227
Secțiunea a 4-a. Reguli de executare a hotărârilor judecătorești definitive pronunțate în contenciosul administrativ	229
§1. Titlul executiv – art. 22	229
§2. Obligația publicării hotărârilor judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ – art. 23	229
§3. Obligația executării – art. 24	230

§4. Instanța de executare – art. 25	234
§5. Acțiunea în regres – art. 26	235
Secțiunea a 5-a. Compatibilitatea contenciosului administrativ cu normele de drept civil și de drept contravențional/penal.	
Aplicarea jurisprudenței CEDO și a dreptului UE	236
§1. Regula completării cu dreptul comun reprezentat de prevederile Codului civil și cu ale Codului de procedură civilă – art. 28	236
§2. Aplicarea jurisprudenței CEDO în materia contenciosului administrativ	238
2.1. Aplicarea art. 6 – latura civilă	238
2.2. Aplicarea art. 6 – latura penală în materia contraven- țiilor calificate din perspectiva jurisprudenței CEDO ca fiind „cu caracter penal”. Aplicarea prezumției de nevinovăție	241
2.3. Aplicarea dreptului Uniunii Europene și a jurisprudenței CJUE în materia contenciosului administrativ	246

Capitolul III. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție privind contenciosul administrativ – recursuri în interesul legii și hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept	255
Secțiunea 1. Mecanisme juridice pentru unificarea practicii judiciare – recursul în interesul legii și hotărârea prealabilă pentru dezlegarea unor probleme de drept	255
Secțiunea a 2-a. Decizii relevante privind Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție	264
§1. Condiții pentru exercitarea controlului de legalitate asupra actelor administrative la cererea asociațiilor, în calitate de organisme sociale interesate	264
§2. „Autoritate publică” și „instituție publică” – noțiuni juridice distincte	267
§3. Dreptul prefectului de a exercita tutela administrativă doar asupra actelor administrative emise de autoritățile administrației publice locale	269
§4. Imposibilitatea exercitării dreptului de tutelă administrativă cu privire la „refuzul nejustificat” al consiliului local de soluționare a unei cereri formulate de prefect	271

§5. Posibilitatea invocării excepției de nelegalitate direct în calea de atac a recursului	274
§6. Posibilitatea invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative cu caracter individual emise anterior Legii nr. 554/2004	276
§7. Calculul termenului de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubiri	279
§8. Revizuirea hotărârilor judecătorești definitive pronunțate prin încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene	286
§9. Efectele juridice ale hotărârii judecătorești definitive prin care s-a anulat un act administrativ cu caracter normativ	291
§10. Situații de aplicare a procedurii de executare a unei hotărâri judecătorești definitive pronunțate de o instanță de contencios administrativ	294
§11. Fixarea sumei datorate cu titlu de penalități, în cazul neexecutării obligației stabilite prin titlul executoriu	303
§12. Admisibilitatea cererii creditorului de stabilire a despăgu- birilor pentru neexecutarea în natură a obligației de a face care implică faptul personal al debitorului	310
§13. Executarea silită a obligațiilor stabilite prin hotărâri judecătorești rămase definitive anterior Legii nr. 138/2014	318
§14. Recursul – calea de atac specifică în materia contencio- sului administrativ	320
Secțiunea a 3-a. Decizii relevante ale ICCJ privind interpretarea și aplicarea altor acte normative, analizate prin prisma posibilei incidențe a Legii nr. 554/2004	
§1. Inaplicabilitatea procedurii aprobării tacite în domeniul urbanismului și autorizării construcțiilor	326
§2. Inexistența dreptului primarului de a ataca în fața instanței de contencios administrativ hotărârile adoptate de consiliul local	329
§3. Competența instanțelor de contencios administrativ în soluționarea unor litigii vizând îndeplinirea obligațiilor de finanțare a sistemului de asistență socială	337
§4. Natura raporturilor juridice dintre primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială	341
§5. Aplicabilitatea procedurii de executare specifice materiei contenciosului administrativ, în cazul hotărârilor judecătorești	

definitive prin care autoritățile sunt obligate la emiterea deciziei reprezentând titlul de despăgubire privind imobilele preluate abuziv, potrivit Legii nr. 165/2013	345
§6. Competența tribunalelor – secțiile de contencios administrativ/ completurile specializate în materia contenciosului administrativ de soluționare în primă instanță a litigiilor având ca obiect anularea hotărârilor comisiei pentru protecția copilului de încadrare în grad și tip de handicap a copilului cu dizabilități	353
§7. Exercițarea controlului de legalitate, pe cale separată, asupra certificatului de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări	359
§8. Competența instanței civile de soluționare a acțiunilor în despăgubiri formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală împotriva administratorului unei societăți, în situația în care s-a dispus achitarea acestuia pentru săvârșirea unei infracțiuni de evaziune fiscală	365
§9. Caracterul facultativ al parcurgerii procedurii prealabile în litigiile de funcție publică vizând stabilirea/acordarea drepturilor salariale	371
§10. Competența instanței civile de soluționare a litigiilor având ca obiect anularea documentului constatator care conține informații referitoare la neîndeplinirea obligațiilor contractuale de către contractant/contractantul asociat și la eventualele prejudicii	380
§11. Competența judecătorilor de soluționare în primă instanță a cererilor în anulare/contestațiilor formulate împotriva dispozițiilor emise de primari în soluționarea cererilor de rectificare a actelor de stare civilă	386
§12. Competența instanței de contencios administrativ de soluționare a cererii persoanei persoanei condamnate îndreptată împotriva deciziei directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor de stabilire a locului de detenție.....	391
§13. Conestație împotriva actelor administrativ fiscale. Motivele de nelegalitate invocate în cererea de anulare a deciziei de soluționare a contestației și a actelor administrative fiscale la care aceasta se referă nu sunt limitate la cele invocate în contestația administrativă.....	395
§14. Hotărârea consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal. Act administrativ cu caracter normativ	402

Volumul II

Capitolul IV. Jurisprudența Curții Constituționale în materia contenciosului administrativ	413
Art. 1 din Legea nr. 554/2004	413
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	433
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	448
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	451
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004	461
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 1 alin. (9) din Legea nr. 554/2004	475
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 1 alin. (9) din Legea nr. 554/2004	478
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 2 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	481
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004	483
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004	486
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004	489
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004	502
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 2 alin. (1) lit. c ¹) din Legea nr. 554/2004	518
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004	521
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004	521
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 2 alin. (1) lit. s) din Legea nr. 554/2004	528
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	

Art. 2 alin. (1) lit. ș) din Legea nr. 554/2004	528
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004	528
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	529
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	529
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 3 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	532
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 4 din Legea nr. 554/2004	534
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	548
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 4 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	578
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 4 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	599
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 4 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	603
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004	607
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	619
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	627
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 6 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	636
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 7 din Legea nr. 554/2004	640
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	648
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 7 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	657
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	661
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	

Art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004	667
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004	671
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004	687
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004	691
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004	695
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	707
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 8 alin. (1 ¹) din Legea nr. 554/2004	710
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	715
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 9 din Legea nr. 554/2004	719
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	725
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 9 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	731
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004	734
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 9 alin. (5) din Legea nr. 554/2004	753
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	754
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 10 alin. (1 ¹) din Legea nr. 554/2004	758
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 10 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	763
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	771
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 10 alin. (4) din Legea nr. 554/2004	787
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	

Art. 11 din Legea nr. 554/2004	794
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 11 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 212/2018	798
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	799
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	806
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	806
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 11 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	818
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 11 alin. (4) din Legea nr. 554/2004	822
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 11 alin. (5) din Legea nr. 554/2004	825
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 12 din Legea nr. 554/2004	827
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 13 din Legea nr. 554/2004	828
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 14 din Legea nr. 554/2004	834
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	853
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 14 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	886
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004	889
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004	897
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004	900
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 15 din Legea nr. 554/2004	906
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	

Art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	915
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 15 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	929
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 15 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	931
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 16 din Legea nr. 554/2004	931
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 17 din Legea nr. 554/2004	934
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	934
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 18 din Legea nr. 554/2004	938
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	938
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	943
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004	943
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	944
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 20 din Legea nr. 554/2004	948
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	955
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	958
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	961
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 21 din Legea nr. 554/2004	969
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 21 alin. (2) teza I din Legea nr. 554/2004	969
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 21 alin. (2) teza a II-a din Legea nr. 554/2004	987
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	

Art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	995
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 22 din Legea nr. 554/2004	1013
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 23 din Legea nr. 554/2004	1013
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 24 din Legea nr. 554/2004	1024
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	1034
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	1043
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	1049
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 24 alin (3) din Legea nr. 554/2004	1063
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004	1068
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 24 alin. (5) din Legea nr. 554/2004	1081
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 25 din Legea nr. 554/2004	1082
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 25 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	1082
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 26 din Legea nr. 554/2004	1084
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 27 din Legea nr. 554/2004	1085
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	1087
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Art. 28 alin. (2) din Legea nr. 554/2004	1090
<i>Jurisprudența Curții Constituționale</i>	
Anexe	1091
<i>Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004,</i>	
<i>cu modificările și completările ulterioare</i>	
	1091

Bibliografie	1111
Index	1117
<i>Decizii ale Curții Constituționale privind</i>	
<i>Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004</i>	
	1117
<i>Decizii ale Înaltei Curți de Casație și Justiție privind</i>	
<i>Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004</i>	
	1127

M.Of.	- Monitorul Oficial al României, Partea I
nr.	- număr(ul)
O.G.	- Ordonanța Guvernului
O.U.G.	- Ordonanța de Urgență a Guvernului
ONU	- Organizația Națiunilor Unite
op. cit.	- opera citată
OSCE	- Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
p.	- pagina/paginile
P.U.F.	- Presses Universitaires de France
parag.	- paragraf(ul)
pct.	- punct(ul)/puncte(le)
R.D.P.	- Revista de Drept Public
R.I.D.C.	- Revue Internationale de Droit Comparé
R.R.D.P.	- Revista Română de Drept Privat
subpct.	- subpunct(ul)
ș.a.	- și altele/alții
TFUE	- Tratatul de Funcționare al Uniunii Europene
trad.ns.	- traducerea noastră
TUE	- Tratatul Uniunii Europene
UE	- Uniunea Europeană
urm.	- următoarele
vol.	- volum(ul)

Capitolul I

Contenciosul administrativ – instrument al garantării drepturilor și intereselor persoanelor

Secțiunea 1. Contenciosul juridic – concept și forme de manifestare

§1. Contenciosul juridic – între concept și aplicabilitate

Procedura prin care se soluționează litigiile ce pot să apară între persoanele fizice sau între stat și persoanele fizice poartă denumirea generică de proces sau contencios.

Termenul de „contencios”, afirmă prof. Rarincescu, provine din cuvântul latin *contendere* = a lupta, a confrunța și, din perspectivă juridică, este utilizat pentru a desemna caracterul actelor și procedurilor judiciare care implică dezbateri contradictorii, citarea părților etc., procesele care se desfășoară înaintea instanțelor fiind asemănate de mult timp „unor lupte judiciare unde fiecare parte luptă contradictoriu pentru recunoașterea și apărarea dreptului său”¹.

Astfel, trebuie să existe un litigiu, să fie vătămate drepturile fundamentale, drepturile și interesele legitime ale unei persoane, să se respecte normele de procedură și să existe o sancțiune. Litigiul reprezintă acea „contrariedade de teze de drept și/sau de fapt supusă soluționării prin justiție”². În consecință, numim **contencios juridic** „activitatea de soluționare a litigiilor juridice, la cererea unei persoane ale cărei drepturi și libertăți fundamentale, drepturi și

¹ A se vedea C.G. Rarincescu, Contenciosul administrativ român, ed. a 2-a, Ed. Universală Alcalay & Co, București, 1936, p. 105, nota de subsol 1.

² B. Onica-Jarka, Arbitrabilitatea unui litigiu între vocație și eficacitate juridică, în CJ nr. 12/2019, p. 700.

interese legitime au fost încălcate, cu respectarea normelor de procedură contradictorie într-un proces echitabil, încheiat prin aplicarea sancțiunilor prevăzute de lege”¹. Profesorul Constantin Rarincescu a definit mult mai suplu sfera contenciosului, respectiv activitatea de contestare a dreptului².

Manifestarea diversificată a contenciosului juridic este determinată de ramura de drept în cadrul căreia pot să apară problemele litigioase. Jonglând cu concepte precum „procedură civilă”, „procedură penală”, „drept judiciar”, „drept privat”, apreciem că ne aflăm, de fapt, în sfera dreptului procesual, în care există un litigiu determinat între două sau mai multe părți.

Generic, identificăm litigii specifice *dreptului public* și litigii specifice *dreptului privat*³. În concret, obiectul litigiului depinde de solicitarea adresată cu soluționarea diferendului, motiv pentru care se face distincție între litigii obiective și litigii subiective. Litigiile obiective se referă la dreptul material, care este alcătuit din norme de drept și aici identificăm, spre exemplu, atacarea excesului de putere în fața instanței de contencios administrativ, acțiunile în anulare în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene ș.a. Litigiile subiective urmăresc recunoașterea unor prerogative sau drepturi ale persoanelor – „Pot fi solicitate despăgubiri pentru prejudiciul suferit?”; „Poate fi obligat un contractant să solicite respectarea prevederilor contractuale?”.

Un prim aspect asupra căruia zăbovim are ca finalitate diferențierea dintre conceptul de jurisdicție și justiție⁴. În doctrină s-a apreciat că jurisdicția poate fi definită ca „o activitate de soluționare a unor litigii ivite în viața publică sau privată, după o procedură asemănătoare celei judecătorești și în urma căreia se dă o soluție

¹ I. Vida, I.C. Vida, Teoria generală a dreptului, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, București, 2023, p. 178.

² C.G. Rarincescu, op. cit., p. 13-17.

³ L. Moureau, Notion et spécificité du contentieux administratif, în Mélanges en l'honneur de Jean Dabin, Ed. Bruylant et Sirey, Bruxelles et Paris, 1963, Tomes 2, p. 179.

⁴ A se vedea, în acest sens, M. Orlov, Curs de contencios administrativ, Ed. Elena-V.I. SRL, Chișinău, 2009, p. 65 și urm.

motivată”¹. A fost, astfel, identificată jurisdicția constituțională, jurisdicția judiciară, realizată de instanțele judecătorești și de Înalta Curte de Casație și Justiție și jurisdicția administrativă, realizată prin intermediul unor organe administrative cu atribuții jurisdicționale². În cadrul acestora, soluționarea litigiilor se supune unui drept procesual, guvernat de o lege procesuală³. S-a reținut în doctrină că procedura implică instituții judiciare, fără a distinge între caracterul lor public sau privat. Acesta ar fi probabil motivul principal pentru care noțiunea de „**contencios**” apare tot mai des folosită în dreptul public; ea creează un cadru diversificat în care persoana vătămată are la îndemână o serie de pârghii legale de a contesta acte ale administrației publice centrale sau locale. Soluționarea litigiilor din dreptul public se realizează în contenciosul constituțional⁴, electoral, administrativ⁵, internațional⁶, european, penal. E aproape imposibil, așadar, să identificăm fiecare litigiu potențial care se poate naște în rândul acestora. Însă, fiecare dintre acestea are un element-cheie prin care se caracterizează. În **contencios constituțional** se asigură garantarea justiției constituționale. **Contenciosul electoral** are o natură juridică bivalentă. Pe de o parte, se suprapune contenciosului constituțional atunci când veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și când confirmă rezultatele sufragiului; când veghează la respectarea procedurii

¹ V. Vedinaș, Drept administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 148.

² Idem, p. 149.

³ S. Guinchard, Droit processuel, 5^e éd., Ed. Dalloz, Paris, 2009, p. 1307.

⁴ R. Drago, France constitutional Litigation, 2^e éd., Ed. PUF, Paris, 2006; D. Rousseau, Le droit du contentieux constitutionnel, 8^e éd., Ed. LGDJ, Paris, Montchrestien, 2008.

⁵ A se vedea É. Laferrière, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, vol. II, 2^e éd., in-8^o, 1896; R. Jacquelin, Principes dominants du contentieux administratif, Ed. Giard et Brière, Paris, 1899; J. Appleton, Traité élémentaire du contentieux administrative, Ed. Dalloz, Paris, 1927; R. Odent, Contentieux administratif, Les cours du droit, 1976-1981, Tomes 6, Ed. Dalloz, Paris, 2007; J.-M. Auby, R. Drago, Traité de contentieux administratif, 3^e éd., Ed. LGDJ, Paris, 1984.

⁶ G. Guilbert, Litigation International, Ed. Pédone, Paris, 1992, p. 91.

pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia; când hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic. Pe de altă parte, soluționează litigiile apărute în contencios administrativ.

În **contenciosul administrativ** există un litigiu administrativ care vizează protejarea individului de puterea administrației¹. Fără a-și restrânge acțiunea, este vorba despre un litigiu obiectiv atunci când tinde să anuleze sau să interpreteze un act administrativ. În acest tip de litigiu, solicitantul trebuie să justifice o plângere și să dovedească abuzul de putere al administrației, autoritatea care semnează actul administrativ. Trebuie făcută o netă deosebire între **contenciosul administrativ subiectiv** și cel **obiectiv**, *contenciosul subiectiv* (întemeiat pe vătămarea unui drept subiectiv al reclamantului) conferă oricărei persoane (fizice sau juridice) care se consideră vătămată în drepturile sale recunoscute de lege, printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități publice de a-i rezolva cererea corect îndreptată, dreptul de a se adresa instanței judecătorești competente pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată; iar **contenciosul obiectiv** (bazat pe ilegalitatea obiectivă a actului administrativ) urmărește salvagardarea legalității generale a activității administrative (fiind un contencios în anulare)².

În **contenciosul internațional** ne întâlnim cu soluționarea unor litigii internaționale, care cad în sarcina unor tribunale competente, potrivit unor reguli procedurale specifice. Există și opinii potrivit cărora contenciosul nu acoperă toate ramurile dreptului. Astfel, nu

¹ Legiitorul român a definit „contenciosul administrativ” în cuprinsul Legii nr. 544/2004, republicată (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004), în cuprinsul art. 2 lit. f): „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”.

² A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2021, p. 5-7.

ar exista un contencios al dreptului internațional¹, deoarece elementele caracteristice nu se încadrează în tipologia dreptului procesual desfășurat pe rolul instanțelor judecătorești. Acest curent de gândire a fost respins în doctrina franceză, care a susținut că litigiul se regăsește în tranzacțiile sau în concilierile din dreptul administrativ sau din dreptul internațional². Principalul argument pe care se sprijină această accepțiune stă în stabilirea competenței instanței administrative. Astfel, înainte de clarificarea aspectelor de drept material, trebuie să se stabilească care este instanța competentă să soluționeze litigiul care se referă la un „contract administrativ”, la „act administrativ unilateral” sau la „domeniu public”: Tribunalul de Litigii sau Consiliul de Stat. În situația în care litigiul are ca obiect existența unui serviciu public industrial și comercial, atunci instanța administrativă nu va avea competență; în schimb, dacă litigiul se referă la un serviciu administrativ public, atunci va avea competență de soluționare.

În ceea ce privește **contenciosul Uniunii Europene**, acesta este creat, în principal, de Curtea de Justiție, care trebuie să asigure respectarea legislației Uniunii Europene de instituțiile Uniunii și de statele membre și aplicarea uniformă în întreaga Uniune.

Obișnuită cu notorietatea procesului penal, doctrina românească nu a zăbovit prea mult asupra identificării și recunoașterii unui contencios în această materie.

În doctrină se susține că „și materia dreptului penal este contencioasă, atât prin conținutul Codului penal, cât și a celui de procedură penală”³. În opinia profesorului Alexandru Boroș, „atunci când obligația cuprinsă în norma penală este nesocotită, săvârșindu-se fapte prin care se pun în pericol ori se vatămă valori sociale, se naște un raport juridic penal de conflict, făptuitorul fiind obligat să

¹ R. von Jhering, *Der Kampf um's Recht* (1872), Ed. Dalloz, Paris, 2006, p. 105; A. Jeammaud, *La règle de droit comme modèle*, Ed. Dalloz, Paris, 1990, Chronique, p. 199-210.

² P. Terneyre, *L'arbitrage des litiges contractuels intéressant les personnes publiques*, în BJCP nr. 52/2007, p. 170.

³ I. Vida, *I.C. Vida*, op. cit., p. 180.

suporte sancțiunea provocată de norma penală¹. În consecință, existența unor drepturi conflictuale în materie penală nu poate fi disociată de aplicarea lor în sfera contencioasă. Astfel, dreptul la apărare, garantarea libertăților individuale, liberul acces la justiție, dreptul la un proces echitabil sunt instrumente universal valabile inspirate din dreptul penal, iar prin rolul său în cadrul relațiilor sociale, acestea nu pot fi rupte din rândul celor care urmăresc eliminarea arbitrariului și a abuzurilor în cursul judecării, ca și în viața socială². În doctrină s-a apreciat că „toate spețele penale și ale dreptului procesual formează obiectul contenciosului juridic penal, care nu este un simplu contencios, ci unul al represivității”³.

În opinia noastră, putem vorbi despre un **contencios penal** numai în măsura în care se urmărește apărarea interesului general.

În dreptul privat, litigiile se soluționează în cadrul procesului civil, conform normelor instituite prin Codul de procedură civilă, dar și pe calea arbitrajului. **Contenciosul arbitral** este reglementat atât prin Codul de procedură civilă, cât și prin norme proprii de organizare și funcționare. Doctrina a definit procesul civil ca fiind activitatea desfășurată de organul de jurisdicție, de părțile interesate, de organele de executare, de alte organe sau persoane care, în condițiile legii, participă la înfăptuirea justiției în cauzele civile⁴.

Cu toate acestea, în ceea ce privește **contenciosul civil**, există autori⁵ care consideră că este recunoscut indirect de legiuitorul român, prin prisma procedurii contencioase, consacrate ca atare în art. 192 alin. (1) C.proc.civ.: „pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime, orice persoană se poate adresa justiției prin

¹ A. Boroi, *Drept penal. Partea generală*. Conform noului Cod penal, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 3 și 138.

² A se vedea A. Crișu, *Drept procesual penal. Partea generală*, ed. a 6-a, Ed. Hamangiu, București, 2022, p. 15 și urm.

³ I. Vida, *I.C. Vida*, op. cit., p. 180.

⁴ V.M. Ciobanu, *Tratat teoretic și practic de procedură civilă, Teoria generală*, vol. I, Ed. Național, București, 1996, p. 11-15; O. Ungureanu, C. Munteanu, *Drept civil. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 45.

⁵ I. Vida, *I.C. Vida*, op. cit., p. 179 și urm.

sesizarea instanței competente cu o cerere de chemare în judecată. În cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea instanței poate fi făcută și de alte persoane sau organe”. În dreptul civil, procedurile contencioase care intră în sfera contenciosului civil sunt cele care se referă la sancțiuni sau la cheltuielile de judecată.

CEDO a statuat că „nu interesează natura juridică a procedurii naționale ce are a fi urmată de un reclamant pentru a-și pune în valoare dreptul său la prestații sociale”, esențială fiind „natura juridică a dreptului subiectiv” care se discută în cadrul unei asemenea proceduri¹.

În opinia noastră, **contenciosul**, în toate formele sale, reunește litigiile care afectează relațiile sociale, cu scopul restabilirii drepturilor persoanei vătămate. În contencios analizăm forța legii, aplicarea sa, iar judecătorul rostește dreptul, îi valorifică normativitatea. Cu alte cuvinte, se conferă sens dictonului lui Rudolf von Jhering potrivit căruia „esența legii este realizarea sa practică”².

§2. Principalele forme ale contenciosului juridic

2.1. Contenciosul constituțional

Din perspectiva unor veritabili specialiști în civil, jurisdicția constituțională pare a se situa la limita dintre drept și politică, „fiind impregnată de un element de drept public și departe de domeniul dreptului civil”³. Juristul austriac H. Kelsen consideră că această autoritate, în rolul său de garant al Constituției, care funcționează după proceduri de natură judiciară, este, de fapt, o autoritate politică: „Autorizând judecătorul, în anumite limite, să

¹ V. Pătulea, *Proces echitabil. Jurisprudența comentată a Curții Europene a Drepturilor Omului, IRDO*, București, 2007, p. 25 cu referire la CEDO, hotărârea din 26 noiembrie 1997, în *Cauza Stamoula Kotos c. Greciei*, în „Recueil...”, 1997-VII, parag. 31 (nr. 2).

² E.B. Pașukanis, *La théorie générale du droit et le marxisme* [1924], Ed. E.D.I., Paris, 1970, p. 76; R. von Jhering, op. cit., p. 105.

³ A. Pop, G. Beleiu, *Drept civil*, Universitatea din București, Facultatea de Drept, p. 35.

LBRIS

We know
books

**Marian Enache
Andreea Stănciulescu (Alexe)**

**Corina Alina Corbu
Simina Popescu-Marin**

**Contenciosul administrativ
în jurisprudența Curții Constituționale
și a Înaltei Curți de Casație și Justiție**

Volumul II



Editura C.H. Beck
București 2024

M.Of.	- Monitorul Oficial al României, Partea I
nr.	- număr(ul)
O.G.	- Ordonanța Guvernului
O.U.G.	- Ordonanța de Urgență a Guvernului
ONU	- Organizația Națiunilor Unite
op. cit.	- opera citată
OSCE	- Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
p.	- pagina/paginile
P.U.F.	- Presses Universitaires de France
parag.	- paragraf(ul)
pct.	- punct(ul)/puncte(le)
R.D.P.	- Revista de Drept Public
R.I.D.C.	- Revue Internationale de Droit Comparé
R.R.D.P.	- Revista Română de Drept Privat
subpct.	- subpunct(ul)
ș.a.	- și altele/alții
TFUE	- Tratatul de Funcționare al Uniunii Europene
trad.ns.	- traducerea noastră
TUE	- Tratatul Uniunii Europene
UE	- Uniunea Europeană
urm.	- următoarele
vol.	- volum(ul)

Capitolul IV

Jurisprudența Curții Constituționale în materia contenciosului administrativ



Art. 1 din Legea nr. 554/2004

În continuare veți regăsi extrase relevante din deciziile Curții Constituționale pe următoarele teme¹:

Actul administrativ cu caracter normativ. Control judecătoresc. Sancțiunea inexistenței actului administrativ nepublicat. Acces liber la justiție. Constituționalitate.....	413
Actul administrativ. Persoană vătămată. Condiții pentru exercitarea controlului judecătoresc, pe calea contenciosului administrativ. Constituționalitate.....	419
Actul administrativ. Control de legalitate. Soluții pe care instanța de judecată le pronunță cu prilejul efectuării controlului. Remedii procesuale. Constituționalitate.....	423
Actul administrativ. Calificarea actului în funcție de autoritatea publică emitență. Rolul instanțelor judecătorești. Inadmisibilitate.....	424
Actul administrativ. Condiții pentru exercitarea controlului judecătoresc. Atributul legiuitorului. Inadmisibilitate	428
Actul administrativ. Reguli procesuale privind exercitarea controlului judecătoresc. Citarea părților. Compatibilitatea procedurii contenciosului administrativ cu procedura civilă. Atributul instanței judecătorești. Inadmisibilitate	431

Actul administrativ cu caracter normativ. Control judecătoresc. Sancțiunea inexistenței actului administrativ nepublicat. Acces liber la justiție. Constituționalitate



Prevederi legale criticate

Art. 11 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată,

¹ Trimiterea este făcută la numărul de pagină.

art. 252 alin. (2) C.proc.civ. și art. 1, 2 alin. (1) lit. c), art. 4 alin. (4) și art. 18 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Prevederile criticate din Legea nr. 554/2004 au următorul cuprins:

- Art. 1: „Subiectele de sesizare a instanței

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

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

(3) Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea.

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

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

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

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

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

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

- Art. 2 alin. (1) lit. c): „În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații: (...) «act administrativ – actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ»”;

- Art. 4 alin. (4): „Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită

de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anulare, în condițiile prevăzute de prezenta lege”;

- Art. 18: „Soluțiile pe care le poate da instanța

(1) Instanța, soluționând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă.

(2) Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății.

(3) În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.

(4) Atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate:

a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte;

b) obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;

c) impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații;

d) suplinească consimțământul unei părți, când interesul public o cere;

e) obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale.

(5) Soluțiile prevăzute la alin. (1) și alin. (4) lit. b) și c) pot fi stabilite sub sancțiunea unei penalități aplicabile părții obligate, pentru fiecare zi de întârziere.

(6) În toate situațiile, instanța poate stabili, prin dispozitiv, la cererea părții interesate, un termen de executare, precum și amendă prevăzută la art. 24 alin. (2).”

Dispoziții constituționale considerate a fi încălcate

Art. 21 privind accesul liber la justiție, art. 100 privind actele Președintelui, art. 108 alin. (4) privind hotărârile și Ordonanțele adoptate de Guvern și art. 126 alin. (6) privind controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ. Sunt invocate și dispozițiile art. 6 și

ale art. 13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind dreptul la un proces echitabil

Motivarea excepției de neconstituționalitate

Autorul excepției arată că prevederile art. 1, ale art. 2 alin. (1) lit. c), art. 4 alin. (4) și ale art. 18 din Legea nr. 554/2004 sunt neconstituționale, deoarece împiedică introducerea unui acțiuni în constatarea inexistenței juridice unui act administrativ normativ și îngrădesc dreptul instanțelor judecătorești de a aplica sancțiunea „inexistenței juridice” a actului administrativ nepublicat, oferindu-le doar posibilitatea limitată de a pronunța „anularea” actului. În același timp, prevederile art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 instituie o definiție evazivă a actului administrativ normativ, care nu conține clar și precis acele trăsături esențiale care să îl diferențieze de actul individual și care nu ia în considerare obligația de publicare a actului administrativ normativ.

Considerentele Curții Constituționale

Referitor la dispozițiile art. 1, ale art. 2 alin. (1) lit. c), art. 4 alin. (4) și ale art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, criticate în prezenta cauză, Curtea Constituțională a soluționat excepții de neconstituționalitate având ca obiect aceste prevederi legale, în acest sens fiind, de exemplu, Decizia nr. 395/2010¹, Decizia nr. 477/2011², Decizia nr. 193/2012³, Decizia nr. 259/2018⁴, Decizia nr. 646/2014⁵, Decizia nr. 226/2010⁶. Curtea a reținut, în esență, că prevederile de lege criticate nu îngrădesc controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, garantat de art. 126 alin. (6) din Constituție, și nici dreptul la un proces echitabil în materia contenciosului administrativ.

¹ M.Of. nr. 369 din 4 iunie 2010.

² M.Of. nr. 419 din 15 iunie 2011.

³ M.Of. nr. 289 din 2 mai 2012.

⁴ M.Of. nr. 606 din 16 iulie 2018.

⁵ M.Of. nr. 32 din 15 ianuarie 2015.

⁶ M.Of. nr. 241 din 15 aprilie 2010.

Distinct de acestea, în temeiul art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție autorul are la dispoziție calea unei acțiuni prin care poate să solicite oricând instanței judecătorești examinarea legalității unui act administrativ cu caracter normativ și constatarea inexistenței sale, astfel că accesul liber la justiție nu este restricționat în ceea ce privește contestarea legalității unor astfel de acte administrative. Sunt respectate astfel toate garanțiile specifice unui proces echitabil.

Referitor la aplicarea sancțiunii inexistenței actelor administrative cu caracter normativ, nepublicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, la care autorul excepției face referire (ordine ale ministrului de interne), Curtea subliniază că aceasta reprezintă un aspect a cărui clarificare revine instanței judecătorești investite cu soluționarea litigiului în cadrul căreia a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

Se observă că, în prezenta cauză, autorul excepției critică prevederile legale enunțate anterior și prin prisma unei omisiuni de reglementare a sancțiunii inexistenței actului administrativ normativ nepublicat. Or, potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992¹, „Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului”, ceea ce relevă concluzia că asemenea aspecte excedează competenței Curții Constituționale, fiind de resortul legiuitorului.

Soluția

S-a decis **respingerea, ca neîntemeiată,** a excepției de neconstituționalitate.

(DCC nr. 429/2019,
M.Of. nr. 857 din 23 octombrie 2019)

Actul administrativ. Persoană vătămată. Condiții pentru exercitarea controlului judecătoresc, pe calea contenciosului administrativ. Constituționalitate



Prevederi legale criticate

„Art. 1 și art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, astfel cum au fost modificate prin art. I pct. 2 și 3 din Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M.Of. nr. 510 din 30 iulie 2007, având următorul cuprins:

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

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

(3) Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea.

(4) Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios

¹ M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.