

colecția monografii

ELENA EMILIA ȘTEFAN

NOȚIUNEA DE PERSOANĂ VĂTĂMATĂ  
ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV

# Cuprins

ABREVIERI .....	5
INTRODUCERE .....	7
CAPITOLUL I	
NOȚIUNEA DE PERSOANĂ ÎN DREPT .....	14
1. Noțiunea de persoană – cadru general.....	14
1.1. Persoana fizică și persoana juridică .....	16
1.2. Triada: cetățean-străin-apatrid .....	18
2. Personoidul.....	20
3. Persoana în Constituția României, revizuită.....	23
4. Persoana în dreptul administrativ – valențe și nuanțe.....	26
4.1. Persoana în dreptul național.....	26
4.2. Persoana în dreptul comparat.....	31
5. Persoana juridică de drept public.....	34
5.1. Persoana juridică de drept public în Codul administrativ .....	34
5.2. Persoana juridică de drept public în Codul civil.....	37
5.3. Competența și capacitatea .....	38
6. Noțiunea de persoană în jurisprudență .....	44
CAPITOLUL II	
PERSOANA VĂTĂMATĂ ÎN DREPTUL COMPARAT.....	51
1. Reglementarea noțiunii de persoană vătămată în Constituțiile europene .....	51
2. Reglementarea noțiunii de persoană vătămată în Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa .....	68
3. Noțiunea de persoană vătămată în cuprinsul unor documente internaționale, cu incidență asupra dreptului administrativ .....	69
3.1. Regulamentul CE nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei .....	70
3.1.1. Delimitare între persoană și public .....	71
3.1.2. Procedura de urmat – tangentă cu noțiunea de vătămare .....	72
3.1.3. Bunele practici administrative.....	73
3.2. Declarația universală a drepturilor omului.....	73
3.3. Codul ReNEUAL de procedură administrativă a UE.....	74

3.4. Convenția de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și la accesul la justiție în domeniul mediului .....	76
3.5. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene .....	79

### CAPITOLUL III

NOȚIUNEA DE PERSOANĂ VĂTĂMATĂ ÎN CODUL ADMINISTRATIV ȘI ÎN PROIECTUL CODULUI DE PROCEDURĂ ADMINISTRATIVĂ.....	82
1. Persoana vătămată în Codul administrativ .....	82
1.1. Analiza Codului administrativ din România .....	82
1.1.1. Vătămare .....	83
1.1.2. Afectare .....	83
1.2. Analiza Codului administrativ al altor state europene .....	92
2. Persoana vătămată în proiectul Codului de procedură administrativă .....	96
2.1. Subiectele de sesizare a instanței de contencios administrativ .....	96
2.2. Procedura administrativă .....	105
2.2.1. Participanții la procedura administrativă.....	105
2.2.2. Etapele procedurii administrative .....	107
2.2.2.1. Declanșarea procedurii administrative .....	107
2.2.2.2. Derularea procedurii administrative .....	108
2.2.2.3. Finalizarea procedurii administrative.....	109
2.2.2.4. Aducerea la cunoștință a rezultatului procedurii administrative.....	109
2.2.3. Identitatea digitală și identificarea digitală .....	110
2.2.4. Reprezentarea părților în procedura administrativă .....	111
2.3. Persoana vătămată în procedura administrativ-jurisdicțională.....	111

### CAPITOLUL IV

PLÂNGEREA PREALABILĂ A PERSOANEI VĂTĂMATE ÎNTR-UN DREPT SAU INTERES LEGITIM.....	113
1. Plângerea prealabilă – cadrul general .....	113
2. Plângerea prealabilă din perspectiva persoanei vătămate în dreptul penal și în dreptul administrativ.....	116
3. Plângerea prealabilă a persoanei vătămate, conform proiectului Codului de procedură administrativă.....	119
3.1. Cadrul general aplicabil .....	119
3.2. Recursul administrativ .....	122
3.3. Etapele procedurii recursului administrativ .....	125
3.3.1. Notificarea plângerii prealabile .....	125

3.3.2. Verificarea competenței .....	126
3.3.3. Dialogul administrativ .....	126
3.3.4. Soluțiile recursului administrativ .....	127
4. Procedura concilierii în cazul contractelor administrative .....	129
4.1. Cadrul general aplicabil.....	129
4.2. Concilierea administrativă potrivit proiectului Codului de procedură administrativă .....	132
4.2.1. Cadrul general .....	132
4.2.2. Procedura concilierii administrative.....	134
4.2.2.1. Notificarea plângerii prealabile .....	134
4.2.2.2. Dialogul administrativ .....	135
4.2.2.3. Finalizarea procedurii .....	136
4.2.2.4. Comunicarea și executarea protocolului de conciliere administrativă .....	137
5. Medierea .....	137
5.1. Cadrul general aplicabil.....	137
5.2. Medierea în proiectul Codului de procedură administrativă.....	141

## CAPITOLUL V

### PERSONA VĂTĂMATĂ, VICTIMA ȘI PERSONA INTERESATĂ ÎN DREPT ..... 143

1. Conceptul de victimă în jurisprudența CEDO .....	143
2. Noțiunea de persoană vătămată și persoana interesată în codurile romane .....	147
2.1. Codul de procedură penală .....	147
2.2. Codul penal.....	148
2.3. Codul de procedură civilă .....	150
2.4. Codul civil.....	151
2.5. Codul de procedură fiscală .....	152
2.6. Codul rutier .....	152
2.7. Cod vamal.....	152
2.8. Codul muncii.....	153
2.9. Cod aerian.....	153
3. Noțiunea de persoană vătămată și persoana interesată în alte acte normative speciale.....	154
3.1. Legea nr. 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunii.....	154
3.2. Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței domestice. ....	155
3.3. Legea nr. 678/2001 pentru prevenirea și combaterea traficului de persoane .....	157

3.4. Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de atribuire de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.....	158
3.5. Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public .....	161
3.6. Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.....	161
3.7. Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.....	162
3.8. Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției .....	163
3.9. Legea nr. 179/2022 privind datele deschise și reutilizarea informațiilor din sectorul public.....	164
3.10. O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare .....	165
3.11. O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor .....	166
3.12. H.G. nr. 304/2024 pentru modificarea și completarea H.G. nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul.....	167
4. Corelații între legislația dreptului administrativ și legislația specială referitoare la noțiunea de persoană vătămată.....	168

## CAPITOLUL VI

PERSONA VĂTĂMATĂ ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV .....	173
1. Persoana vătămată în contenciosul administrativ român – noțiuni generale .....	173
2. Contenciosul administrativ în doctrina din dreptul comparat – aspecte generale.....	179
3. Tipuri de contencios administrativ.....	184
3.1. Contencios administrativ obiectiv.....	185
3.2. Contenciosul administrativ subiectiv .....	188
4. Noțiunea de persoană vătămată în contencios administrativ reflectată în Constituțiile române .....	190
4.1. Constituția din 1923.....	190
4.2. Constituția din 1938.....	192
4.3. Constituția din 1948.....	192
4.4. Constituția din 1952.....	193
4.5. Constituția din 1965.....	193

4.6. Constituția din 1991 .....	194
4.7. Constituția din 1991, revizuită în anul 2003 .....	194
5. Persoana vătămată în contencios administrativ în legislația organică – evoluție istorică.....	197
5.1. Perioada 1861-1866.....	197
5.1.1. Legea pentru înființarea Curții de Casațiune și de Justiție din 12 ianuarie 1861 .....	197
5.1.2. Legea nr. 167/1864 pentru înființarea Consiliului de Stat.....	197
5.2. Perioada 1866-1905.....	199
5.3. Perioada 1905-1923.....	199
5.3.1. Legea din 30 iunie 1905.....	199
5.3.2. Legea din 24 martie 1910 .....	200
5.3.3. Legea din 16 februarie 1912.....	201
5.4. Perioada 1923-1938.....	201
5.4.1. Legea pentru contenciosul administrativ din 23 decembrie 1925.....	201
5.4.2. Legea nr. 144/1925 pentru Curtea de Casație și Justiție.....	202
5.4.3. Legea nr. 5/1930 pentru organizarea Comitetului Central și Comitetelor locale de revizuire .....	203
5.5. Perioada 1938-1948.....	204
5.5.1. Legea nr. 331/1939 de organizare a Curților administrative.....	204
5.6. Perioada 1948-1967.....	204
5.6.1. Decretul nr. 128/1948 pentru desființarea contenciosului administrativ și a curților administrative .....	204
5.6.2. Legea nr. 1/1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale .....	205
5.7. Perioada 1990-2004.....	206
5.7.1. Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990.....	206
5.8. Perioada 2004-2024.....	207
5.8.1. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.....	207
5.8.2. Proiectul Codului de procedură administrativă .....	209

## CAPITOLUL VII

CONDIȚIILE ACȚIUNII DIRECTE ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV.....	211
1. Condițiile generale de exercițiu ale acțiunii civile .....	211
1.1. Capacitatea procesuală.....	212
1.2. Calitatea procesuală.....	213
1.3. Formularea unei pretenții .....	214

1.4. Justificarea unui interes.....	214
2. Condițiile specifice de exercițiu ale acțiunii directe în contencios administrativ .....	216
2.1. Actul atacat să fie un act administrativ.....	217
2.2. Actul să provină de la o autoritate publică.....	222
2.3. Vătămarea unui drept sau a unui interes legitim .....	224
2.3.1. Vătămarea unui drept.....	224
2.3.2. Vătămarea unui interes legitim .....	228
2.3.2.1.Vătămarea dreptului sau a interesului legitim reflectată în practica judiciară .....	232
2.4. Plângerea prealabilă.....	234
2.5. Termenul de formulare a acțiunii în contencios administrativ .....	240
3. Condițiile de exercitare ale acțiunii în contencios administrativ în doctrina franceză.....	241
3.1. Capacitatea de a acționa în justiție .....	242
3.1.1. Persoanele fizice .....	244
3.1.2. Persoanele juridice .....	245
3.2. Interesul de a acționa.....	246

## CAPITOLUL VIII

### SUBIECTELE DE SESIZARE ÎN LITIGIILE DE CONTENCIOS

ADMINISTRATIV .....	251
1. Persoana vătămată în litigiile de contencios administrativ – noțiuni generale .....	251
2. Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim .....	253
2.1. Persoana fizică .....	256
2.2. Persoana juridică.....	257
2.3. Organismele sociale interesate.....	259
3. Terțul vătămat.....	263
4. Avocatul Poporului.....	267
5. Ministerul Public.....	269
6. Agenția Națională a Funcționarilor Publici.....	272
7. Prefectul.....	273
8. Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice.....	278
9. Orice subiect de drept public.....	281
10. Persoana vătămată prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale .....	284

11. Persoana vătămată în raport de cazurile speciale de suspendare în contencios administrativ prevăzute de art. 14 și art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 .....	287
12. Natura juridică a prejudiciilor pe care le suferă persoana vătămată într-un drept sau interes legitim .....	289

## CAPITOLUL IX

### PERSOANA VĂTĂMATĂ ÎN RAPORT DE EXERCITAREA DREPTULUI

LA O BUNĂ ADMINISTRARE.....	294
1. Dreptul la o bună administrare.....	294
1.1. Concept și legislație aplicabilă .....	294
2. Ombudsmanul European.....	298
2.1. Instituția Ombudsmanului în Constituțiile europene.....	300
3. Persoana vătămată în Codul european al bunei conduite administrative .....	303
3.1. Lipsa abuzului de putere – legalitate .....	304
3.2. Vătămare care se corectează .....	305
3.3. Delimitare între persoană și public.....	305
3.4. Obligația de motivare .....	306
3.5. Căi de atac.....	306
3.6. Notificarea deciziei.....	307
4. Dezvoltări recente ale jurisprudenței franceze în contencios administrativ.....	307
5. Dreptul la o bună administrare reflectat în cazuistica Ombudsmanului european .....	311
CONCLUZII.....	315
BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ.....	321

ELENA EMILIA ȘTEFAN

**NOȚIUNEA DE PERSOANĂ  
VĂTĂMATĂ ÎN DREPTUL  
ADMINISTRATIV**

**Universul Juridic**  
București  
- 2024 -

## Noțiunea de persoană în drept

### 1. Noțiunea de persoană – cadru general

În limbaj comun, atunci când ne referim la o persoană avem în vedere un om în carne și oase. Conform *Dicționarului explicativ al Limbii române*, conceptul de „*persoană*” are mai multe semnificații, după cum urmează: 1.) „Individ al speciei umane, om considerat prin totalitatea însușirilor sale fizice și psihice; ființă omenească; 2.) categorie gramaticală specifică verbului și unor pronume prin care se indică vorbitorul, interlocutorul și orice obiect deosebit de interlocutor și de vorbitor; 3.) persoană fizică; persoană juridică etc.”<sup>25</sup>. Provine din limba latină – „*persona*”, termen în sine derivat din verbul „*personare*” care înseamnă „a rezona”, „a răsună” și care desemnează „masca de teatru, dotată cu un dispozitiv special pentru a servi ca un megafon”<sup>26</sup>, folosită de actorii din teatrele romane<sup>27</sup>. Se afirmă că la origine, „*persona* care era masca de scenă a devenit, puțin câte puțin, purtătorul de mască, actorul și apoi personajul jucat de actor, rolul”<sup>28</sup>.

Potrivit doctrinei franceze, în termeni de dicționar, *persoana fizică* (în opoziție cu persoanele juridice) „este dotată cu personalitate juridică și căreia legea îi asigură întâietate în ordinea juridică, interzicând orice atingere a demnității sale și garantându-i respectul încă de la începutul vieții”<sup>29</sup>. Tot în limba franceză se afirmă că „termenul de persoană este adesea utilizat în context juridic, filosofic și psihologic”<sup>30</sup>. Astfel, în domeniul juridic, persoana se referă la „drepturile și obligațiile specifice atașate unei persoane, în virtutea statutului sau

---

<sup>25</sup> Informații publice, disponibile online la adresa <https://dexonline.ro/definitie/persoana%83>, site accesat la data de 17 iunie 2024.

<sup>26</sup> Informații publice, disponibile online la adresa <https://www.universalis.fr/encyclopedie/personne/>, site accesat la data de 26 iunie 2024.

<sup>27</sup> Informații publice, disponibile online la adresa <https://www.etymonline.com/word/person>, site accesat la data de 26 iunie 2024.

<sup>28</sup> *Idem*.

<sup>29</sup> *Lexiques des termes juridiques*, sous la direction du S. Guinchard et. G. Montagnier, Dalloz, Paris, 1999, p. 392, *apud* O. Ungureanu, C. Munteanu, *Drept civil. Persoanele, în reglementarea Noului Cod civil*, ediția a 3-a, revăzută și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 12.

<sup>30</sup> Informații publice, disponibile online la adresa <https://www.lalanguefrancaise.com/dictionnaire/definition/personae>, site accesat la data de 26 iunie 2024.

calității acesteia<sup>31</sup>. De exemplu, „contractele *intuitu personae* sunt cele care iau în considerare caracteristicile individuale ale părților în cauză<sup>32</sup>. Prin urmare, „știința dreptului nu se ocupă de persoane doar numai cu privire la reglementarea raporturilor reciproce infinite de variate care se nasc între ele<sup>33</sup>.

Noțiunea de „persoană” este o instituție a dreptului civil și nu a dreptului administrativ. Se afirmă în doctrina de drept civil că „de la acest termen derivă termenul de personalitate care îi permite fiecărui om să participe deplin la demnitatea umană și să acceadă prin puterea spiritului său la cunoașterea științifică a naturii; personalitatea este cea care permite reunirea corpului și a spiritului<sup>34</sup>. În legislația națională, în Noul Cod civil, se definește ce înseamnă persoană și cum se clasifică aceasta. Totodată, din punct de vedere juridic, noțiunea de persoană este strâns legată de personalitatea juridică. Dicționarul explicativ al Limbii române definește „*personalitatea*” ca fiind: „ceea ce este propriu, caracteristic, fiecărei persoane și o distinge ca individualitate conștientă și liberă; ansamblul de însușiri stabilite ce caracterizează mental și comportamental o persoană; felul propriu de a fi al cuiva”, iar personalitatea juridică, drept „calitatea de subiect de drepturi și obligații a unei organizații<sup>35</sup>.

Declarația Universală a Drepturilor Omului de la 1948 prevede la art. 6 că: „*Fiecare are dreptul să i se recunoască personalitatea sa juridică oriunde s-ar afla*”. Dacă din punct de vedere istoric, de la dreptul roman există demarcația clară între persoane și *res*, bunuri, în prezent, vorbim despre persoane ca subiecte de drept. Literatura de specialitate consideră că „pentru a fi subiect de drept nu este nevoie de o calitate specială fiind suficientă aceea de ființă umană (persoană fizică) sau aceea de entitate organizată având un patrimoniu propriu și un scop determinat (persoana juridică<sup>36</sup>)”. Din perspectiva dreptului internațional, s-a observat că, în timp ce statele și organizațiile internaționale au personalitate juridică în dreptul internațional și în conformitate cu legislația internă, deși de multe ori cu caracteristici foarte specifice (...), instituțiile și organismele UE nu au personalitate juridică proprie, după cum nici multe dintre oficiile UE nu au

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> *Idem*.

<sup>33</sup> C. Hamangiu, I. Rosetti-Bălănescu, Al. Băicoianu, *Tratat de drept civil român*, vol. I, Ed. All, București, 1996, p. 133, *apud* O. Ungureanu, C. Munteanu, *op. cit.*, p. 3.

<sup>34</sup> A. Supiot, *Homo Juridicus, Eseu despre funcția antropologică a dreptului. Imagine și prefață* de M. D. Bob, Ed. Rosetti Educațional, București, 2011, p. 65, *apud* O. Ungureanu, C. Munteanu, *op. cit.*, 2015, p. 4.

<sup>35</sup> Informații publice disponibile online <https://dexonline.ro/definitie/personalitate>, site accesat la 21 august 2024.

<sup>36</sup> G. Boroi, C. Anghelescu, *Curs de drept civil. Partea generală*, ediția 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 4.