



Gabriela BOGASIU

# **Legea contenciosului administrativ**

## **Comentată și adnotată**

**Cuprinde legislație, jurisprudență și doctrină**

Ediția a VI-a, revăzută și adăugită

## Cuprins

Cuvânt-înainte .....	7
Abrevieri .....	9

### CAPITOLUL I

<b>DISPOZIȚII GENERALE</b> .....	10
Art. 1. Subiectele de sesizare a instanței .....	10
Art. 2. Semnificația unor termeni .....	50
Art. 3. Tutela administrativă .....	106
Art. 4. Excepția de nelegalitate .....	114
Art. 5. Actele nesupuse controlului și limitele controlului .....	142
Art. 6. Actele administrativ-jurisdicționale .....	162

### CAPITOLUL II

#### PROCEDURA DE SOLUȚIONARE A CERERILOR ÎN CONTENCIOSUL

<b>ADMINISTRATIV</b> .....	177
Art. 7. Procedura prealabilă .....	177
Art. 8. Obiectul acțiunii judiciare .....	208
Art. 9. Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului .....	229
Art. 10. Instanța competentă .....	247
Art. 11. Termenul de introducere a acțiunii .....	279
Art. 12. Documentele necesare .....	296
Art. 13. Citarea părților, relații .....	302
Art. 14. Suspendarea executării actului .....	307
Art. 15. Solicitarea suspendării prin acțiunea principală .....	332
Art. 16. Introducerea în cauză a funcționarului .....	340
Art. 16 <sup>1</sup> . Introducerea în cauză a altor subiecte de drept .....	345
Art. 17. Judecarea cererilor .....	351
Art. 18. Soluțiile pe care le poate da instanța .....	371
Art. 19. Termenul de prescripție pentru despăgubiri .....	401
Art. 20. Recursul .....	413
Art. 21. Căile extraordinare de atac .....	424

### CAPITOLUL III

<b>PROCEDURA DE EXECUTARE</b> .....	440
Art. 22. Titlul executoriu .....	440
Art. 23. Obligația publicării .....	442
Art. 24. Obligația executării .....	447
Art. 25. Instanța de executare .....	464
Art. 26. Acțiunea în regres .....	467

### CAPITOLUL IV

<b>DISPOZIȚII TRANZITORII ȘI FINALE</b> .....	471
Art. 27. Judecarea cauzelor aflate pe rol .....	471

## 6 | **Legea contenciosului administrativ**

Art. 28. Completarea cu dreptul comun.....	473
Art. 29. Corelarea terminologică.....	486
Art. 30. Dispoziții tranzitorii.....	486
Art. 31. Intrarea în vigoare.....	492
Nota autorului.....	495
Index alfabetic.....	497
Bibliografie.....	503

**Gabriela Bogasiu**  
Judecator la Inalta Curte de Casație și Justiție

# **Legea contenciosului administrativ**

**Comentată și adnotată**  
**Cuprinde legislație, jurisprudență și doctrină**

***Ediția a VI-a, revăzută și adăugită***

**Universul Juridic**  
București  
-2026-

## Cuvânt-înainte

Fundamentele de ordin constituțional conferă o identitate proprie contenciosului administrativ, privit în mod tradițional, în devenirea lui istorică, drept un mijloc de a proteja particularul împotriva abuzurilor administrației și de a-i asigura accesul cât mai ușor la o instanță.

În pofida unor perioade de discontinuitate impuse de mersul istoriei și cu toate că – spre deosebire de majoritatea statelor europene – în România nu au fost create până acum instanțe judecătorești specializate în contenciosul administrativ, separate de instanțele de drept comun, se poate vorbi despre o tradiție a reglementării distincte a contenciosului administrativ, atât în raport cu procedura administrativă, cât și în raport cu procedura judiciară de drept comun.

Sunt de menționat, în acest sens, într-o ordine cronologică, Legea pentru înființarea Consiliului de Stat din 11 februarie 1864, Legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925, Legea pentru organizarea curților administrative din 15 martie 1939, Legea nr. 1/1967 cu privire la judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale, Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 și, în prezent, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Scriam în prezentarea edițiilor trecute că funcțiile și practicile administrației publice se diversifică pe zi ce trece, iar reflectarea și filtrarea acestora în jurisprudența dezvoltată în contenciosul administrativ constituie un instrument principal al transpunerii valorilor comune identificate în spațiul european, pe drumul consolidării instituțiilor juridice proprii materiei.

Legea aflată în prezent în vigoare, cu toate modificările și completările intervenite pe parcurs, constituie un pas înainte în reglementarea contenciosului administrativ, aducând un plus de rigoare și de claritate a conceptelor și mecanismelor procedurale aplicabile în domeniu. Dar, la fel ca însuși mediul social în care se manifestă fenomenul administrativ, practica normativă și cea judiciară se află într-o permanentă dinamică, iar unele instituții juridice par a nu-și fi găsit încă locul potrivit (de exemplu, traseul litigiilor privind contractele administrative, în special contractele de achiziție publică, aflate de mai mulți ani într-o pendulare între instanțele civile și cele de contencios administrativ).

Lucrarea de față s-a îmbogățit, cu fiecare ediție, pe măsura experiențelor acumulate în perioada ce a trecut de la intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004, în care practica administrativă, jurisprudența instanțelor judecătorești, optica instanței de contencios constituțional și doctrina au contribuit la interpretarea uniformă a normelor de drept, au semnalat, când a fost cazul, carențele acestora și au conturat repere ale viitoarelor evoluții legislative.

Pentru a ilustra constantele în materie, la fel ca în precedentele ediții, au fost păstrate unele soluții mai vechi, chiar pronunțate sub imperiul unor prevederi legale

## 8 | Legea contenciosului administrativ

care nu mai sunt în vigoare, fiind pus în evidență și rolul doctrinei în definirea și filtrarea unor soluții normative noi, încă din perioada de început a aplicării acestora.

În cadrul comentariilor au fost accentuate aspectele de noutate și chestiunile de drept care au generat controverse de-a lungul timpului, integrând un sinopsis al tendințelor jurisprudențiale actuale în abordarea critică a dinamicii legislative.

Toate aceste elemente sunt privite din perspectiva unui judecător care, timp de peste 20 de ani, și-a desfășurat activitatea în domeniul contenciosului administrativ, la toate gradele de jurisdicție, și care nu și-a propus niciun moment să realizeze o analiză exhaustivă a legii, ci să ofere celor chemați să o aplice instrumente pentru aflarea unor răspunsuri și surse de inspirație pentru noi întrebări.

*Gabriela Bogasiu*

## CAPITOLUL I DISPOZIȚII GENERALE

### **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.



## Legislație

### ◆ Sumar

1. Constituția României: art. 52; 2. Codul de procedură civilă: art. 29, art. 30, art. 32, art. 33, art. 36, art. 37, art. 40, art. 56, art. 57; 3. Decretul-Lege nr. 118/1990: art. 13; 4. Legea nr. 50/1991: art. 12; 5. Legea nr. 61/1993: art. 9; 6. Legea nr. 33/1994: art. 20; 7. Legea nr. 44/1994: art. 20; 8. Ordonanța Guvernului nr. 68/1994: art. 19; 9. Legea nr. 36/1995: art. 76; 10. Legea nr. 107/1996: art. 60; 11. Legea nr. 111/1996: art. 54; 12. Legea nr. 182/2000: art. 21; 13. Ordonanța Guvernului nr. 26/2000: art. 44; 14. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000: art. 3; 15. Ordonanța Guvernului nr. 2/2000: art. 35; 16. Ordonanța Guvernului nr. 66/2000: art. 34; 17. Legea nr. 101/2006: art. 8; 18. Ordonanța Guvernului nr. 41/2003: art. 21; 19. Codul de procedură fiscală: art. 281; 20. Legea nr. 248/2005: art. 21; 21. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005: art. 18; 22. Legea nr. 192/2006: art. 41; 23. Legea nr. 101/2016: art. 1, art. 2, art. 32; 24. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019: art. 495, art. 500, art. 527, art. 536.

### ◆ Extrase

#### 1. Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

~ art. 52. *Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*

(1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.

(2) Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.

(3) Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență.

#### 2. Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 29. *Noțiune*

Acțiunea civilă este ansamblul mijloacelor procesuale prevăzute de lege pentru protecția dreptului subiectiv pretins de către una dintre părți sau a unei alte situații juridice, precum și pentru asigurarea apărării părților în proces.

~ art. 30. *Cererii în justiție*

(1) Oricine are o pretenție împotriva unei alte persoane ori urmărește soluționarea în justiție a unei situații juridice are dreptul să facă o cerere înaintea instanței competente.

(2) Cererile în justiție sunt principale, accesorii, adiționale și incidentale.

(3) Cererea principală este cererea introductivă de instanță. Ea poate cuprinde atât capete de cerere principale, cât și capete de cerere accesorii.

(4) Cererile accesorii sunt acele cereri a căror soluționare depinde de soluția dată unui capăt de cerere principal.

(5) Constituie cerere adițională acea cerere prin care o parte modifică pretențiile sale anterioare.

(6) Cererile incidentale sunt cele formulate în cadrul unui proces aflat în curs de desfășurare.

~ art. 32. *Condiții de exercitare a acțiunii civile*

(1) Orice cerere poate fi formulată și susținută numai dacă autorul acesteia:

- a) are capacitate procesuală, în condițiile legii;
- b) are calitate procesuală;
- c) formulează o pretenție;
- d) justifică un interes.

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică, în mod corespunzător, și în cazul apărărilor.

~ art. 33. *Interesul de a acționa*

Interesul trebuie să fie determinat, legitim, personal, născut și actual. Cu toate acestea, chiar dacă interesul nu este născut și actual, se poate formula o cerere cu scopul de a preveni încălcarea unui drept subiectiv amenințat sau pentru a preîntâmpina producerea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara.

~ art. 36. *Calitatea procesuală*

Calitatea procesuală rezultă din identitatea dintre părți și subiectele raportului juridic litigios, astfel cum acesta este dedus judecății. Existența sau inexistența drepturilor și a obligațiilor afirmate constituie o chestiune de fond.

~ art. 37. *Legitimarea procesuală a altor persoane*

În cazurile și condițiile prevăzute exclusiv prin lege, se pot introduce cereri sau se pot formula apărări și de persoane, organizații, instituții sau autorități, care, fără a justifica un interes personal, acționează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general.

~ art. 40. *Sanctiunea încălcării condițiilor de exercitare a acțiunii civile*

(1) Cererile făcute de o persoană care nu are capacitate procesuală sunt nule sau, după caz, anulabile. De asemenea, în cazul lipsei calității procesuale sau a interesului, instanța va respinge cererea ori apărarea formulată ca fiind făcută de o persoană sau împotriva unei persoane fără calitate ori ca lipsită de interes, după caz.

(2) Încălcarea dispozițiilor prezentului titlu poate, de asemenea, atrage aplicarea și a altor sancțiuni prevăzute de lege, iar cel care a suferit un prejudiciu are dreptul de a fi despăgubit, potrivit dreptului comun.

~ art. 56. *Capacitatea procesuală de folosință*

(1) Poate fi parte în judecată orice persoană care are folosința drepturilor civile.

(2) Cu toate acestea, pot sta în judecată asociațiile, societățile sau alte entități fără personalitate juridică, dacă sunt constituite potrivit legii.

(3) Lipsa capacității procesuale de folosință poate fi invocată în orice stare a procesului. Actele de procedură îndeplinite de cel care nu are capacitate de folosință sunt lovite de nulitate absolută.

~ art. 57. *Capacitatea procesuală de exercițiu*

(1) Cel care are calitatea de parte își poate exercita drepturile procedurale în nume propriu sau prin reprezentant, cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel.

(2) Partea care nu are exercițiul drepturilor procedurale nu poate sta în judecată decât dacă este reprezentată, asistată ori autorizată în condițiile prevăzute de legile sau, după caz, de statutele care îi reglementează capacitatea ori modul de organizare.

(3) Lipsa capacității de exercițiu a drepturilor procedurale poate fi invocată în orice stare a procesului.

(4) Actele de procedură îndeplinite de cel care nu are exercițiul drepturilor procedurale sunt anulabile. Reprezentantul sau ocrotitorul legal al acestuia va putea însă confirma toate sau numai o parte din aceste acte.