

ROBERT CRISTIAN DIMA

Judecător la Curtea de Apel București

Acțiunea în contencios administrativ

Comentarii, doctrină și jurisprudență

Ediția a 2-a, revizuită și adăugită



Editura
Hamangiu

Cuprins

TITLUL I. FUNDAMENT. NOȚIUNI. CATEGORII	1
I. Fundamentul constituțional al contenciosului administrativ	1
I.1. Principiul legalității	1
I.2. Principiul separației puterilor în stat	3
I.3. Sediul materiei	6
II. Noțiunea de „contencios administrativ”	7
II.1. Definiție legală	7
II.2. Definiții formulate în literatura de specialitate	7
II.3. Criteriile pentru ca un litigiu să fie circumscris sferei contenciosului administrativ	7
III. Categorii: contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv	12
III.1. Enumerare. Criteriul de clasificare. Noțiune	12
III.2. Contenciosul subiectiv	13
III.3. Contenciosul obiectiv	17
IV. Organismele sociale interesate – subiect de contencios subiectiv sau obiectiv?	18
V. Concluzii	26
TITLUL AL II-LEA. CONTENCIOSUL SUBIECTIV	27
Capitolul I. Calitatea procesuală	27
I.1. Autoritatea publică	27
I.1.1. Noțiune	27
I.1.2. Capacitatea administrativă	29
I.1.3. Probleme practice: Primăria, unitatea administrativ-teritorială, conducătorul autorității publice și capacitatea administrativă a Biroului Electoral Central	30
I.1.3.1. Primăria	30
I.1.3.2. Unitatea administrativ-teritorială	32
I.1.3.3. Conducătorul autorității publice	44
I.1.3.4. Capacitatea administrativă a Biroului Electoral Central	49
I.1.4. Determinarea calității procesuale în cazul în care mai multe autorități publice sunt implicate în emiterea actului administrativ. Emitere în comun. Avize. Acorduri	52
I.1.5. Emiterea de către o autoritate publică a unui act administrativ pe seama unui alt subiect de drept. Prefectul	53
I.1.6. Autoritatea publică asimilată	55
I.2. Persoana vătămată	58
I.2.1. Noțiune. Determinarea calității procesuale active și a categoriei de contencios ce definește litigiul	58

I.2.2. Situații particulare. Aprecierea afirmării vătămării în acțiunile în anularea unei hotărâri de consiliu local nelegale, formulate de către consilierii locali	68
I.3. Beneficiarul actului	71
I.3.1. Participarea în proces a beneficiarului actului	71
I.3.2. Mijlocul procesual pentru introducerea în cauză a beneficiarului actului	72
I.3.3. Situații particulare. Litigii în materie de urbanism	72
I.4. Ministerul Public	76
I.5. Avocatul Poporului	77
I.6. Organismele sociale interesate. Sindicatele	78
Capitolul al II-lea. Obiectul acțiunii judiciare în contenciosul subiectiv	83
II.1. Actul administrativ	83
II.1.1. Noțiunea de „act administrativ”	83
II.1.2. Trăsăturile actului administrativ	84
II.1.2.1. Act emis de o autoritate publică	84
II.1.2.2. Act unilateral	84
II.1.2.3. Act emis în regim de putere publică	85
II.1.2.4. Act emis în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii. Opozabilitatea <i>erga omnes</i> și caracterul executoriu <i>ex officio</i>	86
II.1.2.5. Act care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice	86
II.1.3. Calificarea actelor. Distincția act administrativ – operațiuni administrative	87
II.1.3.1. Momentul procesual la care are loc analiza naturii juridice a actului supus judecării	87
II.1.3.2. Certificat de urbanism. Procese-verbale de control. Procese-verbale de recepție la terminarea lucrărilor de construire	89
II.1.4. Clasificarea actelor administrative	94
II.1.4.1. După numărul de voințe juridice necesare a fi manifestate pentru nașterea actului administrativ	94
II.1.4.1.1. Actul unilateral	94
II.1.4.1.2. Actul bi/multilateral	94
II.1.4.2. După forma de manifestare a voinței juridice	95
II.1.4.2.1. Actul administrativ tipic	95
II.1.4.2.2. Actul administrativ asimilat	95
II.1.4.3. După scopul și întinderea efectelor	96
II.1.4.3.1. Actul administrativ cu caracter normativ	96
II.1.4.3.2. Actul administrativ cu caracter individual	97
II.1.4.3.3. Criterii de diferențiere	97

II.1.5. Actele administrative asimilate. Procedura aprobării tacite.	
Raportul dintre actele administrative asimilate	103
II.1.5.1. Nesoluționarea în termenul legal (tăcerea administrației)	106
II.1.5.2. Procedura aprobării tacite	107
II.1.5.2.1. Noțiuni	107
II.1.5.2.2. Domeniul de incidență al procedurii aprobării tacite	107
II.1.5.2.3. Parcurgerea procedurii aprobării tacite	111
II.1.5.2.4. Efectele procedurii aprobării tacite	114
II.1.5.3. Refuzul nejustificat	115
II.1.5.4. Raportul dintre actele administrative asimilate (refuzul nejustificat și tăcerea administrației)	117
II.2. Operațiunile administrative	119
II.3. Contractul administrativ	123
II.4. Răspunsul la plângerea prealabilă	125
II.5. Actul administrativ-jurisdicțional	126
II.5.1. Noțiuni	127
II.5.2. Trăsăturile actului administrativ-jurisdicțional	128
II.5.2.1. Actul administrativ-jurisdicțional să fie emis de o autoritate publică administrativă	128
II.5.2.2. Trăsături ale actului administrativ-jurisdicțional care rezultă din a doua condiție cumulativă expusă de Curtea Constituțională	129
II.5.2.2.1. Actul administrativ-jurisdicțional este un act administrativ unilateral	129
II.5.2.2.2. Actul administrativ-jurisdicțional produce efecte retroactive	129
II.5.2.2.3. Actul administrativ-jurisdicțional este irevocabil	129
II.5.2.3. Trăsături ale actului administrativ-jurisdicțional care rezultă din a treia condiție cumulativă expusă de Curtea Constituțională	130
II.5.2.3.1. Actul administrativ-jurisdicțional să soluționeze un conflict generat de un act administrativ	130
II.5.2.3.2. Actul administrativ-jurisdicțional să fie emis în urma unei proceduri guvernate de principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale	132
II.5.3. Caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor administrative speciale	138
II.5.4. Condiții procedurale	140
II.6. Ordonanțele Guvernului	144
II.6.1. Natura juridică a ordonanțelor Guvernului	145

II.6.2. Acțiuni ce pot fi formulate împotriva ordonanțelor Guvernului	145
II.6.2.1. Acțiunea reglementată de art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	146
II.6.2.1.1. Reglementare	146
II.6.2.1.2. Părțile	146
II.6.2.1.3. Obiectul cererii și vătămarea invocată	147
II.6.2.1.4. Condiții procedurale	148
II.6.2.1.5. Condiții de admisibilitate	148
II.6.2.1.6. Procedura de judecată	151
II.6.2.2. Acțiunea reglementată de art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004	153
II.6.2.2.1. Reglementare	153
II.6.2.2.2. Elementul de distincție față de acțiunea reglementată de art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	153
II.6.2.2.3. Părțile	154
II.6.2.2.4. Obiectul și vătămarea invocată	154
II.6.2.2.5. Condiții procedurale	154
II.6.2.2.6. Condiții de admisibilitate	155
II.6.2.2.7. Procedura de judecată	155
II.7. Acordarea de despăgubiri pe cale separată	156
II.7.1. Noțiune. Obiectul de reglementare	156
II.7.2. Calitatea procesuală	160
II.7.3. Condiții de admisibilitate	164
II.7.4. Condiții procedurale	170
II.7.4.1. Termenul de formulare	170
II.7.4.2. Procedura prealabilă	172
II.7.5. Procedura de judecată	172
II.8. Suspendarea executării actului administrativ	173
II.8.1. Considerații introductive	173
II.8.2. Suspendarea executării actului (art. 14 din Legea nr. 554/2004)	173
II.8.2.1. Reglementare. Noțiune	173
II.8.2.2. Calitatea procesuală	174
II.8.2.3. Obiectul cererii	178
II.8.2.4. Condiții de exercitare	179
II.8.2.4.1. Formularea plângerii prealabile	179
II.8.2.4.2. Cazul bine justificat	181
II.8.2.4.3. Prevenirea unei pagube iminente	182
II.8.2.4.4. Actul administrativ să mai fie susceptibil de executare la data pronunțării instanței	183
II.8.2.4.5. Formularea acțiunii în anulare în termen de maxim 60 de zile de la data formulării cererii de suspendare	183

II.8.2.5. Procedura de judecată	184
II.8.2.6. Efectele suspendării executării actului	184
II.8.2.6.1. Durata suspendării	184
II.8.2.6.2. Act administrativ cu același conținut	185
II.8.2.6.3. Suspendarea actului administrativ cu caracter normativ	189
II.8.2.7. Inadmisibilitatea ordonanței președințiale care vizează suspendarea executării actului administrativ	194
II.8.3. Solicitarea suspendării prin acțiunea principală (art. 15 din Legea nr. 554/2004)	195
II.8.3.1. Reglementare. Noțiune	195
II.8.3.2. Condiții de exercitare	195
II.8.3.3. Procedura de judecată	198
II.8.4. Raportul dintre cele două proceduri	199
II.8.4.1. Ipoteza reiterării printr-o cerere formulată în temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004 a acelorași motive care au fost respinse printr-o hotărâre definitivă, pronunțată în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004	199
II.8.4.2. Ipoteza solicitării suspendării executării actului administrativ prin cererea de anulare a acestuia, în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004, iar nu al art. 15 din Legea nr. 554/2004	203
II.9. Excepția de nelegalitate	208
II.9.1. Noțiune	208
II.9.2. Condiții de admisibilitate	209
II.9.2.1. Condiții de admisibilitate referitoare la obiectul excepției	209
II.9.2.1.1. Excepția de nelegalitate să fie invocată cu privire la un act administrativ cu caracter individual	209
II.9.2.1.2. Excepția de nelegalitate nu poate fi invocată cu privire la un act administrativ cu caracter jurisdicțional	210
II.9.2.1.3. Excepția de nelegalitate nu poate fi invocată cu privire la un act administrativ ce a fost supus controlului direct, pe calea acțiunii în anulare	210
II.9.2.1.4. Nu poate face obiectul excepției de nelegalitate un act administrativ cu caracter individual, adresat persoanei care o invocă și împotriva căruia aceasta nu a exercitat căile procedurale stabilite de lege	212
II.9.2.1.5. Nu poate face obiectul excepției de nelegalitate un contract administrativ	217
II.9.2.2. Condiții de admisibilitate ce decurg din cadrul procesual în care se invocă	218
II.9.2.2.1. Soluționarea litigiului pe fond trebuie să depindă de actul administrativ cu caracter individual ce poate face obiectul excepției de nelegalitate	218

II.9.2.2.2. Excepția de nelegalitate este incompatibilă cu procedura suspendării executării actului administrativ reglementată de art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004	219
II.9.2.3. Actul administrativ exceptat de la controlul de legalitate pe calea acțiunii directe este exceptat și pe cale incidentală, prin invocarea excepției de nelegalitate	220
II.9.3. Procedura de judecată și limitele controlului	223
II.9.4. Concluzii	227
II.10. Acte nesupuse controlului și limitele controlului	227
II.10.1. Excepții de decurg din natura actului	228
II.10.1.1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul	228
II.10.1.2. Actele administrative care conțin raporturi de drept constituțional	235
II.10.1.3. Actele de comandament cu caracter militar	237
II.10.1.4. Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor	238
II.10.2. Problema recursului paralel	238
Capitolul al III-lea. Condițiile procedurale	245
III.1. Procedura administrativă prealabilă	245
III.1.1. Noțiune	245
III.1.2. Obiectul plângerii prealabile	248
III.1.3. Conținutul plângerii prealabile	249
III.1.4. Când este necesară plângerea prealabilă	250
III.1.4.1. Regula obligativității plângerii prealabile	250
III.1.4.2. Excepții. Cazuri prevăzute de Legea nr. 554/2004	251
III.1.5. Plângerea prealabilă în materia funcției publice	254
III.1.6. Actul administrativ cu caracter normativ	257
III.1.7. Contractele administrative	258
III.1.8. Aspecte procedurale	259
III.1.8.1. Procedura prealabilă – condiție de exercițiu a acțiunii	259
III.1.8.2. Termenele de exercitare a plângerii prealabile	260
III.1.8.2.1. Termenul de 30 de zile aplicabil în cazul actului administrativ cu caracter individual	260
III.1.8.2.2. Termenul-limită de prescripție de 6 luni aplicabil în cazul actelor administrative unilaterale	260

III.1.8.2.3. Instituția procesuală reglementată de art. 186 C.proc.civ. este înlăturată de la aplicare, din cauza existenței motivelor temeinice prevăzute de art. 7 alin. (1) teza finală din Legea nr. 554/2004? Probleme de interpretare _____	261
III.1.8.2.4. Termenul de 30 de zile aplicabil în cazul actului administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept decât persoana vătămată _____	263
III.1.8.2.5. Formularea plângerii prealabile de către organismele sociale interesate, în materia autorizării construcțiilor _____	268
III.1.8.2.6. Invocarea neregularităților referitoare la plângerea prealabilă _____	274
III.1.8.2.7. Termenul de soluționare a plângerii prealabile _____	278
III.2. Termenul de formulare a acțiunii judiciare _____	278
III.2.1. Considerații generale _____	278
III.2.2. Curgerea termenului de 6 luni prevăzut de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 _____	279
III.2.3. Natura juridică a termenelor _____	283
III.2.4. Termene speciale de formulare a acțiunii – art. 64 din Legea nr. 350/2001 _____	287
III.2.5. Regimul juridic al invocării nerespectării termenelor _____	294
Capitolul al IV-lea. Acțiunea judiciară _____	297
IV.1. Competența instanței _____	297
IV.1.1. Competența materială procesuală _____	297
IV.1.1.1. Criteriul valoric _____	298
IV.1.1.1.1. Modalitatea de aplicare _____	298
IV.1.1.1.2. Acte administrative cărora li se aplică criteriul valoric _____	300
IV.1.1.1.3. Acte administrative cărora nu li se aplică criteriul valoric _____	302
IV.1.1.2. Rangul autorității _____	304
IV.1.1.3. Operațiunile administrative și problema recursului ierarhic _____	308
IV.1.1.4. Instituirea de norme de competență prin alte acte normative _____	309
IV.1.1.5. Contractele administrative/de achiziție publică _____	311
IV.1.1.6. Actul administrativ-jurisdicțional _____	318
IV.1.1.7. Cererile întemeiate pe art. 9 din Legea nr. 554/2004 _____	320
IV.1.1.8. Cererile întemeiate pe art. 19 din Legea nr. 554/2004 _____	322
IV.1.1.9. Funcția publică _____	322
IV.1.1.10. Personalul militar _____	324
IV.1.2. Competența materială funcțională _____	326

IV.1.3. Competența teritorială	331
IV.1.3.1. Domeniul de aplicare al art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	331
IV.1.3.2. Ipoteza în reclamantul este o persoană fizică care nu are nici domiciliul și nici reședința în țară	333
IV.1.3.3. Ipoteza în care acțiunea se introduce, în numele reclamantului, de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces	334
IV.1.3.4. Invocarea necompetenței materiale și teritoriale	336
IV.2. Alte persoane ce pot lua parte la judecată	337
IV.2.1. Intervenția voluntară principală	337
IV.2.1.1. Condițiile de admisibilitate	337
IV.2.1.2. Inadmisibilitatea intervenției voluntare principale în litigiile de funcție publică	339
IV.2.2. Intervenția voluntară accesorie	341
IV.2.3. Chemarea în garanție	343
IV.2.4. Introducerea forțată în cauză a altei persoane	348
IV.3. Procedura de judecată	354
IV.3.1. Aspecte generale	354
IV.3.2. Recursul	356
IV.3.3. Revizuirea	358
IV.3.4. Ordonanța președințială	361

Capitolul al V-lea. Soluția instanței. Contenciosul subiectiv de plină jurisdicție

V.1. Anularea, în tot sau în parte, a actului administrativ	365
V.1.1. Regimul juridic al nulității	365
V.1.2. Motivele de nulitate	369
V.1.2.1. Principiul ierarhiei actelor normative	370
V.1.2.2. Competența	372
V.1.2.3. Motivarea actului administrativ	374
V.1.2.4. Excesul de putere. Proportionalitatea. Oportunitatea	377
V.1.2.5. Comunicarea. Inopozabilitatea	384
V.1.3. Efectele nulității	385
V.1.3.1. Principiul retroactivității efectelor nulității	385
V.1.3.2. Principiul restabilirii situației anterioare (<i>restitutio in integrum</i>)	385
V.1.3.3. Principiul desființării actului subsecvent ca urmare a anulării actului inițial (<i>resolutio iure dantis, resolvitur ius accipientis</i>)	386
V.1.4. Inexistența actului administrativ	386
V.2. Înlăturarea vătămării	389
V.2.1. Soluții	391

V.2.2. Limite	394
V.2.3. Răspunderea administrativ-patrimonială	400
V.2.4. Mijloace de constrângere	402

TITLUL AL III-LEA. CONTENCIOSUL OBIECTIV 405

Capitolul I. Dispoziții generale 405

Capitolul al II-lea. Subiectele calificate de sesizare a instanței 412

II.1. Autoritatea publică emitentă a actului administrativ	412
II.1.1. Noțiuni	412
II.1.2. Condiții procedurale	414
II.1.3. Condiții de admisibilitate. Noțiunea de „intrat în circuitul civil”	415
II.2. Prefectul	423
II.2.1. Tutela administrativă	423
II.2.2. Obiectul tutelei administrative	424
II.2.3. Condiții procedurale	428
II.2.4. Suspendarea de drept	432
II.2.5. Probleme specifice contenciosului construirii	433
II.2.5.1. Acțiunea prin care prefectul solicită anularea unei autorizații de construire. Efectul suspensiv de drept al exercitării tutelei administrative	433
II.2.5.2. Condiționarea dreptului la acțiune al prefectului de controlul prealabil efectuat de Inspectoratul de Stat în Construcții	436
II.3. Agenția Națională a Funcționarilor Publici	440
II.4. Ministerul Public	442
II.5. Agenția Națională de Integritate	443
II.5.1. Condiții procedurale	444
II.5.2. Condiție de admisibilitate	445
II.5.3. Competența instanței	446
II.5.3.1. Competența materială procesuală	446
II.5.3.2. Competența teritorială	446

TITLUL AL IV-LEA. PROCEDURA DE EXECUTARE 447

I. Publicarea hotărârii	447
II. Obiectul executării	452
III. Procedura de executare	455
III.1. Prima etapă a procedurii de executare [art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004]	455
III.2. A doua etapă a procedurii de executare [art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004]	460

TITLUL I

FUNDAMENT. NOȚIUNI. CATEGORII**I. Fundamentul constituțional al contenciosului administrativ**

Pentru a înțelege atât locul, cât și rolul contenciosului administrativ în arhitectura statului de drept, vom expune câteva considerente referitoare la valorile constituționale care reprezintă atât fundamentul, cât și garanțiile desfășurării activității specifice autorităților publice.

Conform art. 1 alin. (3) din Constituția României:

Art. 1. (3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.

În **jurisprudența Curții Constituționale**¹ se arată că această dispoziție constituțională privește valorile supreme ale statului de drept. Este o reglementare de principiu, care constituie cadrul pe care se grefează toate celelalte norme ale Legii fundamentale.

Statul de drept reprezintă o concepție ce înglobează o sumă de valori împărtășite de societățile democratice, cum ar fi supremația legii, separația și echilibrul puterilor în stat, independența justiției, egalitatea în fața legii etc.

Configurarea constituțională a contenciosului administrativ cunoaște două dimensiuni:

- **principiul legalității**, consacrat de prevederile art. 1 alin. (5) din Constituția României, potrivit căreia în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie; și

- **principiul separației puterilor în stat**, reglementat prin art. 1 alin. (4) din Constituția României, care dispune că Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.

I.1. Principiul legalității

După cum vom dezvolta în capitolul dedicat actului administrativ, principiul supremației legii reprezintă fundamentul principiului legalității, cu multiple implicații la nivelul exercitării controlului de legalitate.

¹ C.C.R., Decizia nr. 350/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. XVIII alin. (2) penultima teză din Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în M. Of. nr. 504 din 8 iulie 2015.

La nivel infraconstituțional, principiul legalității este reglementat prin prevederile art. 6 C.adm., potrivit cărora autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte.

O aplicație a principiului supremației și a respectării obligativității legii este reprezentată de **regimul de putere publică**, definit de art. 5 lit. jj) C.adm.:

jj) regimul de putere publică – ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice și care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public.

Din regimul de putere publică decurg trăsăturile esențiale ale actului administrativ, cum ar fi prezumția de legalitate și forța juridică obligatorie, care conferă acestuia opozabilitatea *erga omnes* și executorialitatea *ex officio*.

Așadar, din perspectiva consecințelor în planul exercitării controlului de legalitate, actul administrativ își împrumută legitimitatea chiar din principiul supremației legii și reprezintă o dimensiune a statului de drept, tocmai pentru că acesta trebuie emis cu stricta respectare a legii în sens larg.

Se arată în **jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție**¹:

[...] Dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituția României prevăd un principiu general al statului român, obligativitatea respectării Constituției și a legilor. Principiul legalității reprezintă un principiu fundamental, obligatoriu pentru toate autoritățile publice, în exercitarea competențelor acestora.

Actele administrative se emit/adoptă cu respectarea dispozițiilor legale cu forță juridică superioară, iar autoritățile publice acționează numai cu respectarea prevederilor legale și în virtutea competenței acordate de acestea.

În virtutea principiului legalității, autoritățile publice sunt obligate, în cadrul activității desfășurate, să respecte conținutul legii, să emită actul administrativ fără a încălca competența stabilită de lege și fără să o modifice sau să o completeze.

[...] Enumerarea este limitativă, și nu exemplificativă, deoarece principiul legalității se opune ca o autoritate publică, în calitate de legislator secundar/subordonat, să emită acte administrative cu încălcarea dispozițiilor legislației primare și în alte condiții decât cele permise de lege.

[...] Modificarea/completarea legislației secundare poate fi realizată din oficiu de către recurentul-pârât numai dacă actul normativ cu forță juridică superioară permite o atare intervenție, condiție ce nu este îndeplinită în speță.

După cum vom dezvolta în capitolul referitor la motivele de nelegalitate, principiul legalității, astfel cum este surprins și de decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție, are drept coordonate: respectarea principiului ierarhiei actelor normative/administrative, respectarea competenței de emitere a actului administrativ, respectarea limitelor interne și externe ale actului cu forță juridică superioară, fără a încălca prevederile acestuia și fără a institui derogări sau completări.

¹ I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 80 din 14 ianuarie 2021, www.scj.ro.

I.2. Principiul separației puterilor în stat

Cea de-a doua dimensiune a contenciosului administrativ este dată de principiul separației puterilor în stat, care se manifestă în arhitectura contenciosului administrativ atât prin legitimarea controlului exercitat de instanțele judecătorești asupra actelor autorităților publice, cât și prin instituirea unor excluderi sau limitări ale controlului de legalitate.

Toate cele trei aspecte menționate *supra*, respectiv control, limite și excluderi sunt interdependente și fundamentate conceptual pe separația și independența exercitării funcțiilor statului, dar și pe cooperarea și controlul reciproc, necesare asigurării unui ansamblu organic și integrat, specific unei democrații constituționale.

De esența contenciosului administrativ este exercitarea dreptului de acces la instanță, în vederea efectuării controlului de legalitate asupra actelor administrative emise de autoritățile publice.

După cum rezultă din **jurisprudența Curții Constituționale**, a fost contestată legitimitatea însăși a controlului de legalitate, prin prisma încălcării principiului separației puterilor în stat, arătându-se că un asemenea control are semnificația încălcării principiului autonomiei locale, prin amestecul unei instanțe de judecată în „treburile interne ale administrației publice”.

Cu privire la acest aspect, Curtea Constituțională a reținut că argumentul invocat:

[...] echivalează cu negarea principiului separației puterilor în stat și al garantării liberului acces la justiție, principii ce condiționează existența și funcționarea efectivă a statului de drept într-o societate democratică. În plus, instanțele de judecată sunt învestite cu efectuarea controlului de legalitate și temeinicie asupra actelor administrative, acte ce, chiar dacă se bucură, până la proba contrarie, de prezumția de legalitate, nu pot fi sustrate cenzurii judecătorești sub aceste aspecte, fără ca astfel să se realizeze, așa cum susține autorul excepției, încălcarea competenței autorităților publice, guvernate de principiul autonomiei locale¹.

Mai arată Curtea Constituțională:

[...] contrar susținerilor autorilor excepției, principiul separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – presupune existența unui control reciproc între puterile statului sub aspectul exercitării în conformitate cu legea a atribuțiilor lor specifice, acesta fiind un mecanism specific statului de drept și democratic, pentru evitarea abuzurilor din partea uneia sau alteia dintre puterile statului².

¹ C.C.R., Decizia nr. 225/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 14 și ale art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 241 din 15 aprilie 2010.

² C.C.R., Decizia nr. 700/2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 15 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 570 din 29 iulie 2008.

Din perspectivă constituțională, **controlul reciproc între puterile statului** reprezintă tocmai o expresie a principiului separației puterilor în stat și o valoare specifică statului de drept.

Însă același principiu al separației puterilor în stat stabilește și **limitele controlului de legalitate**, cu precădere imixtiunea instanței judecătorești în exercitarea atribuțiilor autorităților publice.

Se arată în **jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție**:

În ceea ce privește oportunitatea, înțelegeaș ca fiind capacitatea de apreciere a administrației în luarea măsurilor pentru realizarea obiectivului stabilit de lege, mijloacele utilizate, momentele sau etapele acțiunii, respectiv de a aprecia „cum este mai bine” să se înfăptuiască legea, instanța de contencios nu poate exercita o cenzură, deoarece judecătorul s-ar substitui autorității, ceea ce ar constitui o încălcare a principiului separației puterilor în stat.

Însă, de la această regulă, excesul de putere, definit de art. 2 lit. n) din Legea contenciosului administrativ ca fiind „exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor”, constituie o excepție prevăzută de lege, care dă dreptul judecătorului de a censura oportunitatea în raport de legalitatea actului administrativ¹.

După cum menționam anterior, principiul separației puterilor în stat poate institui și excluderi de la controlul exercitat de instanța de contencios administrativ, în situația conflictului de natură constituțională.

Conflictul de natură constituțională a fost definit de Curtea Constituțională ca reprezentând *acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor*².

Mai reține Curtea Constituțională:

[...] Prin urmare, potrivit jurisprudenței Curții, conflictele juridice de natură constituțională nu se limitează numai la conflictele de competență, pozitive sau negative, care ar putea crea blocaje instituționale, ci vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției³.

¹ I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 4546 din 16 octombrie 2024, www.scj.ro.

² C.C.R., Decizia nr. 53/2005 asupra cererilor de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Președintele României și Parlament, formulate de președintele Camerei Deputaților și de președintele Senatului, publicată în M. Of. nr. 144 din 17 februarie 2005.

³ C.C.R., Decizia nr. 901/2009 asupra conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritatea judecătorească reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, pe de o parte, și autoritatea executivă, reprezentată de Guvernul României și Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești, organ de specialitate al administrației publice centrale de specialitate în subordinea Guvernului, pe de altă parte, publicată în M. Of. nr. 503 din 21 iulie 2009.

În jurisprudența aceleiași curți se precizează:

[...] 67. În consecință, în prezenta cauză, instanța constituțională este chemată, din perspectiva dimensiunii atributive a Constituției, să stabilească atât întinderea atribuțiilor și competențelor constituționale ale celor două autorități publice în legătură lato sensu cu activitatea Ministerului Public, cât și limitele acestora. Prin urmare, stabilirea și delimitarea atribuțiilor/competențelor constituționale între două autorități publice de natură constituțională reflectă un raport de drept constituțional pur, în sensul că ele formează obiectul de reglementare al Constituției, neputând fi reglementate prin norme juridice aparținând altor ramuri de drept. [...] Prin urmare, raporturile care se stabilesc între ministrul Justiției și Președintele României în legătură cu exercitarea puterii publice, respectiv a atribuțiilor și competențelor conferite de art. 94 lit. c) și art. 132 alin. (1) din Constituție, constituie, în mod evident, raporturi de drept constituțional pur.

[...] 70. De asemenea, chiar dacă actul rezultat din consumarea raportului juridic de drept constituțional este unul de drept administrativ nu înseamnă că poate fi angajată competența instanței de contencios administrativ pentru verificarea desfășurării raportului juridic antereferit. Dacă s-ar accepta această teză, s-ar recunoaște competența instanței de contencios administrativ de a aplica și interpreta textul Constituției în detrimentul competenței Curții Constituționale, garantul supremației Constituției [art. 142 alin. (1) din Constituție] și unica autoritate de jurisdicție constituțională din România [art. 1 alin. (2) din Legea nr. 47/1992].

71. Cu privire la posibilitatea, invocată de Președintele României, ca ministrul justiției să atace refuzul Președintelui în contencios administrativ, Curtea constată că acest control judecătoresc se exercită numai în limitele unui control de legalitate a refuzului Președintelui României, fără a putea fi, însă, antamate aspecte de constituționalitate ce privesc întinderea competențelor celor două autorități. Instanța de contencios administrativ nu poate cerceta raportul de drept constituțional dintre ministrul Justiției și Președintele României, din moment ce, între cele două autorități, în problema dată, nu se stabilesc raporturi de drept administrativ, ci de drept constituțional. De altfel, în acest sens, se constată că art. 126 alin. (6) din Constituție prevede: „controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat”, ceea ce înseamnă că textul constituțional se referă atât la actele unilaterale cu caracter individual sau normativ emise de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice [art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004], raporturi care pot fi numai de drept administrativ, cât și la refuzul nejustificat de a soluționa o cerere [art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004], refuz ce intervine tot într-un raport de drept administrativ. Astfel, având în vedere întinderea competenței sale funcționale și materiale, instanța de contencios administrativ nu are competența de a interpreta și aplica normele constituționale și, prin urmare, de a soluționa raporturi pure de drept constituțional, respectiv situații în care sunt incidente numai norme constituționale. Instanța de contencios administrativ are competența de a verifica numai

conformitatea actului administrativ cu legea, și nu cu **Constituția**; astfel, acestea efectuează un control de legalitate stricto sensu, și nu de constituționalitate¹.

După cum vom analiza în secțiunea referitoare la actele sustrate controlului de legalitate, din jurisprudența evocată *supra*, se poate constata instituirea unui **fine de neprimire a acțiunii în contencios administrativ, de rang constituțional și stabilit pe cale jurisprudențială**, care se adaugă celor expres prevăzute de dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituția României și cele ale art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 referitoare la actele autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul.

Toate aspectele abordate în rândurile de mai sus vor fi analizate punctual în diferitele secțiuni ale acestei lucrări, reprezentând aplicații specifice ale mai multor instituții juridice ale contenciosului administrativ.

1.3. Sediul materiei

Contenciosul administrativ are reglementarea primară în Constituția României, care consacră mai multe articole dreptului cetățenilor de a solicita controlul de legalitate asupra actelor administrative ale autorităților publice.

Astfel, conform art. 52 alin. (1) și (2) din Constituția României:

Art. 52. (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.

De remarcat că legiuitorul constituant a apreciat necesară menționarea reglementării contenciosului prin lege organică atât în art. 52, cât și în art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituție, articol care stabilește cu caracter general domeniile rezervate legii organice, aspect ce prezintă o importanță practică deosebită, așa cum vom exemplifica în capitolul referitor la condițiile procedurale de exercitare a acțiunii în contencios administrativ.

Actul normativ care stabilește cadrul general al exercitării acțiunii în contencios administrativ este Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, însă numeroase alte acte normative stabilesc reguli procedurale speciale în raport de obiectul specific pe care îl reglementează.

Conform art. 126 alin. (6) din Constituția României:

Art. 126. (6) Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor

¹ C.C.R., Decizia nr. 358/2018 asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre ministrul Justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, publicată în M. Of. nr. 473 din 7 iunie 2018.

vătămăte prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.

II. Noțiunea de „contencios administrativ”

II.1. Definiție legală

Definiția legală a contenciosului administrativ o regăsim în art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004:

f) contencios administrativ – 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.

II.2. Definiții formulate în literatura de specialitate

În literatura de specialitate, contenciosul administrativ a fost definit din mai multe perspective, cum ar fi *în sens formal și în sens material, în sens larg și în sens strict*¹.

De asemenea, contenciosul administrativ a mai fost definit ca reprezentând *totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice, pe de-o parte, și cei vătămăți în drepturile și interesele lor legitime, pe de altă parte, deduse din acte administrative tipice sau asimilate, considerate ca ilegale, de competența secțiilor de contencios administrativ ale instanțelor judecătorești, guvernate de un regim juridic predominant de drept public*².

Am putea remarca că această definiție lasă neacoperită categoria contenciosului obiectiv, însă în prezenta lucrare ne-am propus să abordăm cu precădere conceptele legale astfel cum sunt definite în actele normative, precum și aspectele teoretice cu vădită importanță practică.

Spre acest final, pentru înțelegerea noțiunii, vom evidenția elementele legale care îl definesc potrivit textului legal.

II.3. Criteriile pentru ca un litigiu să fie circumscris sferei contenciosului administrativ

Din prevederile legale anterior menționate se pot observa condițiile cumulative pe care un litigiu trebuie să le îndeplinească pentru a fi circumscris sferei contenciosului administrativ.

¹ C.S. SĂRARU, *Contenciosul administrativ român*, Ed. C.H. Beck, București, p. 15-17.

² V. VEDINAȘ, *Drept administrativ*, ed. a XII-a, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 432.