

Anton Trăilescu

Alin Trăilescu

Legea contenciosului administrativ **Comentarii și explicații**

Ediția 3

- revizuită și adăugită -



Editura C.H. Beck
București 2017

Cuprins

Abrevieri	VII
------------------------	------------

Capitolul I. Dispoziții generale	3
Art. 1. Subiectele de sesizare a instanței	3
Art. 2. Semnificația unor termeni	24
Art. 3. Tutela administrativă	76
Art. 4. Excepția de nelegalitate.....	89
Art. 5. Actele nesupuse controlului și limitele controlului.....	126
Art. 6. Actele administrativ-jurisdicționale	141

Capitolul II. Procedura de soluționare a cererilor în contenciosul administrativ.....	158
Art. 7. Procedura prealabilă.....	158
Art. 8. Obiectul acțiunii judiciare	192
Art. 9. Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului.....	213
Art. 10. Instanța competentă.....	226
Art. 11. Termenul de introducere a acțiunii	260
Art. 12. Documentele necesare.....	276
Art. 13. Citarea părților, relații	279
Art. 14. Suspendarea executării actului	285
Art. 15. Solicitarea suspendării prin acțiunea principală.....	315
Art. 16. Introducerea în cauză a funcționarului	330
Art. 16 ¹ . Introducerea în cauză a altor subiecte de drept.....	338
Art. 17. Judecarea cererilor	345
Art. 18. Soluțiile pe care le poate da instanța	348
Art. 19. Termenul de prescripție pentru despăgubiri	370
Art. 20. Recursul.....	378
Art. 21. Căile extraordinare de atac.....	387

Capitolul III. Procedura de executare.....	391
Art. 22. Titlul executoriu	391
Art. 23. Obligația publicării.....	392
Art. 24. Obligația executării	396
Art. 25. Instanța de executare	417
Art. 26. Acțiunea în regres.....	430
Capitolul IV. Dispoziții tranzitorii și finale.....	434
Art. 27. Judecarea cauzelor aflate pe rol	434
Art. 28. Completarea cu dreptul comun	435
Art. 29. Corelarea terminologică	437
Art. 30. Dispoziții tranzitorii	438
Art. 31. Intrarea în vigoare	438
Bibliografie.....	441
Index alfabetic	445

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 competentă pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesei legitime 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.

Comentariu

Sumar¹⁾

1. Părțile acțiunii în contenciosul administrativ	1
1.1. Calitatea de reclamant	1
1.2. Calitatea de pârât	8
2. Calitatea de participant	11
3. Cauza acțiunii în contenciosul administrativ	13
4. Unele aspecte preliminare privind obiectul acțiunii în contenciosul administrativ	19

Jurisprudență

1. Unitate administrativ-teritorială. Persoană juridică privată. Persoană juridică de drept public	25
2. Contestarea actului administrativ de autoritate adresat altui subiect de drept. Calitate procesuală pasivă	27
3. Legitimare procesuală activă în contenciosul administrativ. Condiții pentru investirea instanței de contencios administrativ	36
4. Calitate procesuală activă. Autoritatea publică emitentă a actului	42
5. Calitate procesuală activă. Unitate administrativ-teritorială	48

¹⁾ Trimiterile se fac la numerele marginale.

6. Lipsa calității procesuale active a primarului de a reprezenta în justiție consiliul local. Lipsa calității procesuale active a consiliului local de a ataca în justiție actele administrative referitoare la bunurile aparținând domeniului public de interes local	50
7. Act administrativ emis de o agenție teritorială fără personalitate juridică	53
8. Statul român. Lipsa calității procesuale pasive în litigiile de contencios administrativ	55
9. Autorități ale administrației publice locale. Calitate procesuală pasivă	57
10. Servicii publice descentralizate. Calitate procesuală pasivă	60
11. Calitate procesuală activă. Contencios obiectiv. Lege specială	63
12. Obiectul acțiunii de contencios administrativ. Obligarea autorității publice la efectuarea unor operațiuni administrative	64

1. Părțile acțiunii în contenciosul administrativ

1.1. Calitatea de reclamant¹⁾

În contenciosul subiectiv²⁾ au calitatea de reclamant **persoanele fizice și juridice de drept privat** care au fost lezate în drepturile sau interesele lor legitime prin actele administrative. Prin excepție, dacă printr-un act administrativ este lezat un drept sau interes legitim al unei persoane juridice de drept public (inclusiv al unei autorități publice), și aceasta poate avea calitatea de reclamant în acțiunea în contencios subiectiv.

De regulă, pentru a fi părți în acțiunea civilă, deci și în contenciosul administrativ subiectiv, persoanele vătămate trebuie să

¹⁾ În completare, a se vedea și comentariul la art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004.

²⁾ Contenciosul administrativ subiectiv este acel control judecătoresc al actelor administrative care poate fi promovat numai de persoana al cărei drept a fost lezat prin activitatea ilicită a administrației publice, acest tip de contencios fiind fondat pe un drept subiectiv (a se vedea *J. Rivero, J. Waline, Droit administratif*, 17^e éd., Dalloz, Paris, 1998, p. 206-207).

aibă capacitate procesuală de folosință și capacitate procesuală de exercițiu, așa cum prevăd dispozițiile art. 56 alin. (1)¹⁾ și art. 57 alin. (1)²⁾ C.proc.civ. În caz contrar, acțiunea promovată este nulă³⁾ sau anulabilă⁴⁾.

3 Prin excepție, art. 56 alin. (2) C.proc.civ. prevede că pot sta în judecată asociațiile, societățile sau alte entități fără personalitate juridică, dacă sunt constituite potrivit legii. Mai mult, potrivit art. 2 alin. (1) lit. a) teza finală din Legea nr. 554/2004, în acțiunea în contencios administrativ poate avea calitatea de reclamant și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private ca, de exemplu, o societate simplă constituită în condițiile legii civile.

4 **În contenciosul obiectiv**⁵⁾ calitatea de reclamant o au **anumite autorități publice** care au fost investite de lege cu competența de a acționa pentru apărarea interesului public lezat prin acte administrative nelegale. Ele dobândesc această calitate procesuală în

¹⁾ Art. 56 alin. (1) C.proc.civ. [aprobat prin Legea nr. 134/2010 (M.Of. nr. 545 din 3 august 2012)] are următorul conținut: „Poate fi parte în judecată orice persoană care are folosința drepturilor civile”.

²⁾ Acest text legal are următorul conținut: „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”.

³⁾ Astfel, potrivit art. 56 alin. (3) C.proc.civ., 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.

⁴⁾ În acest sens, art. 57 alin. (4) C.proc.civ. prevede că „Actele de procedură îndeplinite de cel care nu are exercițiul drepturilor procedurale sunt anulabile”.

⁵⁾ Prin contencios obiectiv se înțelege acea formă judecătorească de control al legalității actelor administrative care are ca scop respectarea legii (*E. Popa*, Considerații teoretice și practice cu privire la noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, Ed. Universității „Aurel Vlaicu”, Arad, 2005, p. 67; *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 207; *A. Trăilescu*, Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ, în *Dreptul* nr. 3/2006, p. 110).

virtutea legii, indiferent că au sau nu personalitate juridică civilă. În concret, au această calitate: Ministerul Public, când apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public [art. 1 alin. (5)]; prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și orice subiect de drept public [art. 1 alin. (8)] abilitat de lege să apere un interes legitim public. De asemenea, mai pot avea calitatea de reclamant în acțiunile în contenciosul obiectiv și organisme sociale care apără un anumit interes legitim public sau drepturi ori interese legitime ale unor persoane, cu condiția respectării domeniului lor de competență [art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004]. În fine, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate promova acțiunea în anularea actului său, dacă acesta a devenit irevocabil, întrucât a produs efecte juridice, intrând în circuitul civil [art. 1 alin. (6)]. În acest caz, actul administrativ care poate forma obiectul acțiunii în anulare promovată de autoritatea emitentă poate fi numai un act individual pentru că numai un asemenea act poate deveni irevocabil¹⁾.

În anumite cazuri, autoritățile publice nu au decât prerogativa 5 de a investi instanța de judecată cu o acțiune în contenciosul subiectiv, calitatea de reclamant urmând să fie dobândită de drept de către particularul lezat în dreptul sau interesul său legitim prin actul administrativ atacat. Astfel, Avocatul Poporului poate sesiza instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei vătămate pentru anularea unui act administrativ prin care se încalcă un drept sau un interes legitim al acelei persoane, în cazul în care revocarea sau modificarea actului nu poate fi obținută pe cale administrativă [art. 1 alin. (3)]. De asemenea, Ministerul Public poate promova, cu acordul persoanei vătămate, o acțiune în anularea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, emis cu exces de putere, dacă a constatat, cu ocazia exercitării atribuțiilor de cercetare și urmărire penală, că prin acel act a fost încălcat un drept sau interes legitim al persoanei respective [art. 1 alin. (4)].

¹⁾ Pentru detalii în legătură cu actele administrative irevocabile, a se vedea A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. 4, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 213-214.

6 Acțiunea în contencios administrativ astfel promovată poate continua numai dacă particularul reclamant achită taxa judiciară de timbru și nu renunță la judecată. Astfel, în cazul acțiunii promovate de Avocatul Poporului, alin. (3) ultima parte din art. 1 din Legea nr. 554/2004 prevede fără echivoc că, dacă petiționarul nu își însușește acțiunea la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea. În ce privește acțiunea promovată de Ministerul Public, care este condiționată de acordul persoanei vătămate, dispozițiile speciale ale art. 1 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 nu prevăd soluția ce trebuie adoptată de instanța de judecată în cazul renunțării reclamantului la acțiune. În acest caz, în lipsa unor dispoziții speciale contrare, se aplică prevederile dreptului comun, adică ale art. 406 alin. (6) C.proc.civ. potrivit cărora „renunțarea la judecată se constată prin hotărâre supusă recursului, care va fi judecat de instanța ierarhic superioară celei care a luat act de renunțare. Când renunțarea are loc în fața unei Secții a Înaltei Curți de Casație și Justiție, hotărârea este definitivă”.

7 Conceptualizând, Legea nr. 554/2004 i-a consacrat persoanei fizice sau juridice (lezate în drepturile sau interesele sale legitime prin acte administrative), care poate avea calitatea de reclamant în acțiunea în contencios administrativ, noțiunea de *persoană vătămată* a cărei sferă a fost delimitată prin art. 2 alin. (1) lit. a) din această lege.

1.2. Calitatea de pârât¹⁾

8 În acțiunea de contencios administrativ, indiferent de caracterul său obiectiv sau subiectiv, calitatea de pârât o are **autoritatea publică emitentă** a actului atacat (a cărui anulare se cere), aceasta fiind reprezentată în proces de către conducătorul său. În cazul autorităților publice unipersonale (de exemplu, primarul) cele două calități de emitent al actului și de reprezentant al autorității publice emitente se confundă.

¹⁾ În completare, a se vedea și comentariul la art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004.

Pentru a avea calitate procesuală pasivă în acțiunea de contencios administrativ având ca obiect anularea unui act administrativ nu interesează calitatea de persoană juridică a autorității publice emitente a actului, ci este suficientă capacitatea administrativă¹⁾ a acesteia, care îi conferă facultatea de a intra în raporturi juridice administrative prin emiterea de acte de putere, precum și în raporturi procesuale generate de aceste acte. Astfel, de exemplu, primarul este o autoritate publică fără personalitate juridică civilă, însă dispune de capacitate juridică de drept administrativ și de competența de a emite anumite acte administrative unilaterale, dintre care unele pot leza drepturi sau interese legitime publice ori private. În calitatea sa de autoritate publică investită de lege cu anumite competențe (atribuții), primarul emite acte administrative în exercitarea acestor atribuții, iar actele emise îl angajează pe primar în raporturi de drept public, inclusiv procesuale, la care participă în nume propriu, ca subiect de drept public. Alte autorități publice ca, de exemplu, ministerele dispun atât de capacitate juridică administrativă, cât și de personalitate juridică civilă, putând participa direct atât la raporturi de drept administrativ, cât și la raporturi juridice civile. În schimb, primarul nu poate sta, în nume propriu, în raporturi juridice civile materiale sau procesuale, ci numai în numele unității administrativ-teritoriale pe care o reprezintă, potrivit legii (întrucât numai aceasta dispune de personalitate juridică civilă).

¹⁾ Noțiunea de „capacitate administrativă” a fost definită în doctrină ca fiind aptitudinea unui organ administrativ de a sta într-un raport juridic administrativ, în nume propriu și în mod independent, prin emiterea de acte administrative (*I. Iovănaș, Dreptul administrativ și elemente de știința administrației, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 120-122*). De asemenea, s-a mai arătat în doctrină că noțiunea de capacitate administrativă nu are același înțeles cu noțiunea de personalitate juridică, fiind posibil ca un organ al administrației publice să aibă capacitate de drept administrativ, adică să fie subiect de drept administrativ, dar să nu fie persoană juridică (*M. Anghene, Elemente de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1958, p. 76*).