

editura universul juridic

colecția  
monografii

CAMELIA DACIANA STOIAN

# EXCEPȚIA DE NELEGALITATE A ACTULUI ADMINISTRATIV

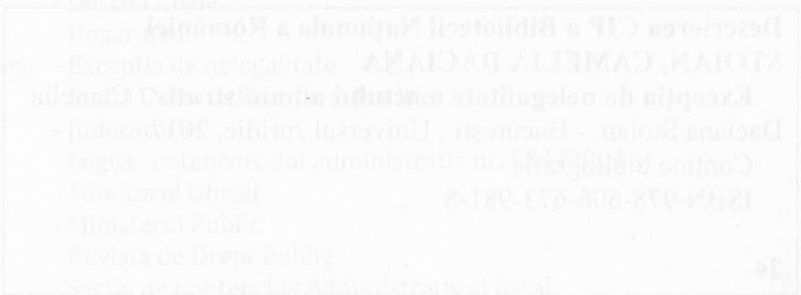


UJ

**Camelia Daciana Stoian**

## **Excepția de nelegalitate a actului administrativ**

---



**Universul Juridic**

**București**

**-2017-**



## Cuprins

Abrevieri..... 5

Contenciosul administrativ - pârghie a statului de drept..... 7

Cuvântul autorului ..... 10

### TITLUL I

**CONCEPT ȘI REGLEMENTĂRI LEGALE REFERITOARE LA  
CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV ȘI EXCEPȚIA DE NELEGALITATE..... 13**

#### Capitolul I

**Concept și fundamentare terminologică..... 13**

Secțiunea I. Considerații introductive..... 13

Secțiunea a II-a. Fundamentarea terminologică a noțiunilor de  
„contencios administrativ” și „excepție de nelegalitate” ..... 19

Secțiunea a III-a. Instituția contenciosului administrativ –  
element indispensabil al statului de drept ..... 25

#### Capitolul II

**Evoluția istorică a contenciosului administrativ și a excepției de  
nelegalitate ..... 33**

Secțiunea I. Fundamentele constituționale ale excepției de  
nelegalitate ..... 33

Secțiunea a II-a. Evoluția reglementărilor legale referitoare la  
contenciosul administrativ și excepția de nelegalitate în legislația  
românească..... 36

Secțiunea a III-a. Excepția de nelegalitate în doctrina elaborată în  
baza Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ ..... 55

Secțiunea a IV-a. Tipuri de contencios administrativ ..... 65

1. Clasificarea normală ..... 66

1.1. Contenciosul de plină jurisdicție ..... 67

1.2. Contenciosul în anulare ..... 68

1.3. Contenciosul de interpretare ..... 73

1.4. Contenciosul administrativ de presiune ..... 74

2. Clasificarea materială ..... 75

2.1. Contenciosul tradițional obiectiv ..... 76

2.2. Contenciosul subiectiv (sau de drepturi) .....	78
Secțiunea a V-a. Evoluția reglementărilor legale referitoare la contenciosul administrativ și excepția de nelegalitate în dreptul comparat.....	79

### Capitolul III

<b>Contenciosul administrativ și excepția de nelegalitate ca mijloc de asigurare a legalității în activitatea administrației publice.....</b>	<b>92</b>
Secțiunea I. Principiul legalității ca dimensiune a statului de drept.....	92
1. Principiul legalității în sistemul de drept român .....	92
2. Principiul legalității în dreptul european.....	95
3. Aplicarea principiului legalității în activitatea administrației publice - legalitatea actului administrativ .....	100
Secțiunea a II-a. Interpretarea normelor juridice în procesul emiterii actelor administrative legale .....	106
1. Considerații generale privind interpretarea dreptului.....	106
2. Concept și tipuri de acte administrative.....	107
3. Condițiile de legalitate a actului administrativ unilateral cu caracter individual .....	113
4. Semnificația activității de control în administrația publică.....	120
Secțiunea a III-a. Abordări teoretice referitoare la analiza cauzelor de nelegalitate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ .....	125
1. Consacrarea legală a cauzelor de nelegalitate.....	125

## TITLUL II

<b>REGIMUL JURIDIC AL EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE .....</b>	<b>132</b>
---	------------

### Capitolul I

<b>Condițiile de invocare a excepției de nelegalitate .....</b>	<b>132</b>
Secțiunea I. Condițiile invocării excepției de nelegalitate potrivit cadrelui legal instituit în timp.....	132
1. Condițiile de invocare a excepției de nelegalitate indicate în doctrina administrativă veche .....	132
2. Condițiile de invocare a excepției de nelegalitate în legislația actuală.....	137
2.1. Condiția de existență a unui litigiu, a unei cauze aflate pe rolul unei instanțe judecătorești.....	140

2.2. Condiția ca actul ce formează obiectul cauzei pe fond să fie emis în aplicarea actului administrativ a cărui nelegalitate este invocată pe cale de excepție.....	141
2.3. Condiția ca excepția de nelegalitate să vizeze un act administrativ unilateral cu caracter individual.....	141
2.4. Condiția ca actul administrativ vizat să emane de la o autoritate publică.....	142
2.5. Îndeplinirea condiției de ridicare a excepției de nelegalitate din oficiu de instanța de judecată pe rolul căreia se află cauza respectivă, de către oricare din părțile interesate inclusiv de intervenienții din cadrul unui proces.....	144

## Capitolul II

<b>Obiectul și competența de soluționare a excepției de nelegalitate.....</b>	<b>145</b>
Secțiunea I. Obiectul excepției de nelegalitate.....	145
Secțiunea a II-a. Competența instanțelor judecătorești privind soluționarea excepției de nelegalitate.....	154
1. Particularități de procedură în litigiile de contencios administrativ.....	154
2. Particularități în raport de competența teritorială generală în litigiile de contencios administrativ.....	156
Secțiunea a III-a. Procedura soluționării excepției de nelegalitate.....	158
1. Generalități privind soluționarea litigiilor în contenciosul administrativ.....	158
2. Procedura prealabilă.....	160
3. Soluționarea excepției de nelegalitate.....	161
4. Efectele soluției pronunțate asupra excepției de nelegalitate.....	163

## Capitolul III

<b>Asemănări și deosebiri între regimul juridic al excepției de nelegalitate și regimul juridic al excepției de neconstituționalitate.....</b>	<b>165</b>
Secțiunea I. Analiză comparativă între cele două excepții.....	165
Secțiunea a II-a. Paralelă între etapele procedurii de soluționare a excepției de neconstituționalitate și respectiv, a excepției de nelegalitate.....	168
Secțiunea a III-a. Efectele deciziilor și concluzii privind asemănările și deosebirile între cele două excepții.....	169
1. Efectele deciziilor.....	169
2. Concluzii privind asemănările și deosebirile între cele două excepții.....	170

**TITLUL III**

<b>EXCEPȚIA DE NELEGALITATE ÎN DREPTUL EUROPEAN.....</b>	<b>172</b>
--	------------

**Capitolul I**

<b>Considerații generale.....</b>	<b>172</b>
-----------------------------------	------------

**Capitolul II****Reglementarea excepției de nelegalitate în dreptul european.**

<b>Sediul materiei.....</b>	<b>175</b>
-----------------------------	------------

**Capitolul III****Aspecte procedurale și instanța competentă cu soluționarea**

<b>excepției de nelegalitate în dreptul european.....</b>	<b>178</b>
---	------------

Secțiunea I. Condiții de admisibilitate.....	178
--	-----

Secțiunea a II-a. Competența soluționării excepției de nelegalitate în dreptul Uniunii Europene și efectele admiterii excepției.....	180
---	-----

1. Competența soluționării excepției de nelegalitate în dreptul Uniunii Europene.....	180
--	-----

2. Efectele admiterii excepției în dreptul european.....	181
--	-----

<b>Concluzii și propuneri de lege ferenda.....</b>	<b>183</b>
--	------------

Partea I. Concluzii.....	183
--------------------------	-----

I. Concluzii privind evoluția reglementării constituționale.....	183
--	-----

II. Concluzii privind evoluția reglementării excepției de nelegalitate după 1990.....	186
--	-----

III. Concluzii privind regimul excepției de nelegalitate, astfel cum rezultă ea din legislație, doctrină și jurisprudență.....	187
---	-----

Partea a II-a. Propuneri de lege ferenda.....	193
---	-----

I. Propuneri de lege ferenda privind modificarea Constituției.....	194
--	-----

<b>Bibliografie selectivă.....</b>	<b>202</b>
------------------------------------	------------

## TITLUL I

### CONCEPT ȘI REGLEMENTĂRI LEGALE REFERITOARE LA CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV ȘI EXCEPȚIA DE NELEGALITATE

*„Este împotriva naturii unui corp social să impună legi pe care să nu le poată revoca; dar nu este nici împotriva naturii, nici împotriva rațiunii ca el să nu poată revoca aceste legi cu aceeași solemnitate cu care le-a adoptat”.*

Jean Jacques Rousseau

#### Capitolul I

#### *Concept și fundamentare terminologică*

#### Secțiunea I. Considerații introductive

Regimul juridic aplicabil instituției excepției de nelegalitate este consacrat în prevederile art. 4 al Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004<sup>1</sup>. Această consacrare constituie în fapt o nouă procedură în raport cu prevederile anterioare ale Legii nr. 29/1990<sup>2</sup>. În forma inițială, ea a constituit o derogare de la prevederile art. 17 C. pr. civ., potrivit cărora „cererile accesorii și incidentale sunt în căderea instanței competente să judece cererea principală”<sup>3</sup>. Pentru a califica o cerere ca fiind *accesorie* este necesar ca, pe de o parte, ea să *depindă de soluția dată cererii principale*, iar, pe de altă parte, să *se raporteze la cererea principală din același proces*, nu din procese diferite<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Legea nr. 554/2004 a fost publicată în M. Of. nr. 1154 din 07 decembrie 2004.

<sup>2</sup> Legea nr. 29/1990 a fost prima Lege a contenciosului administrativ adoptată după 1990, înaintea Constituției României și a fost publicată în M. Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990.

<sup>3</sup> ÎCCJ - Secția contencios adm. și fiscal, Decizia nr. 548/2006, nepublicată.

<sup>4</sup> Mihaela Tăbarcă, *Comentariu la Decizia nr. 1645/2000, Curtea Supremă de Justiție, Secția civilă*, în Revista „Juridica” nr. 6/2000, p. 243-244.

Caracterul principal sau accesoriu al unei cereri depinde de calea procesuală aleasă, iar nicidecum de caracterul principal sau accesoriu al dreptului ocrotit<sup>1</sup>.

În prevederile art. 4 alin. (1) a actualei legi a contenciosului administrativ, se indică rolul instanței în fața căreia a fost ridicată excepția de nelegalitate, de a constata dacă de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond. În cazul în care acest fapt rezultă neîndoielnic, va trece la soluționarea excepției. Cum vom avea prilejul să arătăm pe parcursul prezentei lucrări, până la adoptarea Legii nr. 76/2012<sup>2</sup> pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă<sup>3</sup>, instanța în fața căreia se ridică excepția suspenda cauza și trimitea excepția la instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze. În prezent, reglementarea s-a modificat, soluție cu care nu suntem de acord și prin întreaga noastră fundamentare vom argumenta **nevoia de a se reveni la soluția anterioară, când asupra excepției de nelegalitate, competența de a se pronunța revenea instanței judecătorești de contencios administrativ**. Trecând peste aceste aspecte, asupra cărora vom reveni, apreciem că **excepția de nelegalitate este o cale distinctă, accesorie prin care se verifica legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia**.

Această concepție s-a conturat chiar de la începuturile dezvoltării **doctrinei responsabilității puterii publice de la sfârșitul sec. XIX și începutul sec. XX** rămânând până astăzi un subiect pe larg discutat în literatura de specialitate și o modalitate în plus, indirectă, de verificare a legalității actelor administrative, pe lângă cea clasică stabilită de instituția contenciosului administrativ.

Încă de la începutul secolului trecut, se desprinde ideea potrivit căreia excepția de nelegalitate era folosită ca și **un mijloc de apărare** în favoarea părții împotriva căreia era invocat un act administrativ presupus nelegal. Cu alte cuvinte, în contenciosul administrativ român, a fost transmisă în timp teoria acceptării **excepției de nelegalitate ca și un mijloc procesual de apărare** ce poate fi invocat în fața oricărei instanțe. Profesorul Tudor Drăganu, referindu-se la excepția de nelegalitate, o definea ca „*un mijloc de apărare prin care, în cadrul unui proces pus în curgere pentru alte temeuri decât nelegalitatea actului de drept administrativ, una din părți, amenințată să i se aplice un asemenea act ilegal, se apară invocând acest viciu și cere ca actul să nu fie luat în considerare la soluționarea speței*”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Viorel Mihail Ciobanu, Gabriel Boroi, Marian Nicolae, *Notă la Decizia nr. VII/2000, Curtea Supremă de Justiție, Secțiile Unite*, în „Dreptul” nr. 5/2001, p. 222 -227.

<sup>2</sup> Publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2013.

<sup>3</sup> Publicată în M. Of. nr. 485 din 15 iulie 2010, republicată în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015.

<sup>4</sup> T. Draganu, *Actele de drept administrativ și faptele asimilate lor*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 260.



Regimul juridic al excepției de nelegalitate a fost conceput dintru început după regimul excepției de neconstituționalitate **deoarece** „este o situație similară în cazul excepției de nelegalitate, care presupune cenzurarea actelor administrative prin raportare la lege, astfel încât apare aceeași idee de fond din soluționarea legiuitorului constituant în cazul excepției de neconstituționalitate, consonanța actului juridic care produce efecte cu o forță juridică inferioară față de actul juridic care produce efecte cu o forță juridică superioară, fundamentul reprezentându-l art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 16 alin. (2) și respectiv art. 108 alin. (2) din Constituție”<sup>1</sup>. Există și păreri care consideră ca „argumentul teoretic dedus din existența unor instanțe specializate, precum și cel referitor la similitudinea de situații în cazul excepției de neconstituționalitate a legilor și a excepției de nelegalitate a actelor administrative nu sunt suficiente pentru a fundamenta soluția adoptată”<sup>2</sup>, prin noua lege a contenciosului administrativ realizându-se **scindarea cauzei în două cauze, deduse judecării unor instanțe diferite**, fapt ce ar provoca **o prelungire a litigiului**. Aceste aserțiuni sunt valabile până la modificările produse prin Legea nr. 76/2012, când se abandonează, într-un mod nelegitim, în opinia noastră, concepția tradițională, și se promovează soluția conform căreia **instanța care judecă fondul judecă și excepția de nelegalitate, neavând importanță faptul că este vorba despre o instanță de contencios administrativ sau despre o altă instanță (civilă, penală etc.)**.

În jurisprudența Instanței Supreme, raportat la natura juridică a excepției de nelegalitate, au fost conturate următoarele caracteristici ale acestei instituții:

- ✓ **o nouă procedură în ansamblul normelor procedurale civile din sistemul de drept românesc;**
- ✓ **mijloc de apărare într-un proces invocat în scopul soluționării cauzei;**
- ✓ **cale distinctă, indirectă de control al legalității unui act administrativ individual ce are incidență într-o cauză aflată pe rolul instanțelor judecătorești.**

Aceste elemente definitorii au fost dezvoltate în literatura de specialitate și semnificația lor este cu atât mai relevantă, cu cât provin de la un magistrat al instanței supreme și care este, în egală măsură, și teoretician. Acesta apreciază

<sup>1</sup> A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ*, Ed. Roata, București, 2004.

<sup>2</sup> Liviu Giurgiu, *Considerații privind excepția de nelegalitate a actelor administrative în reglementarea instituită prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, în *Curierul Judiciar* nr. 2/2005, p. 90; Iulian Nedelcu, *Contenciosul administrativ – european*, Ed. Universitaria, Craiova, 2006, p. 10-15.

că, „referitor la natura juridică, în jurisprudența Instanței Supreme, s-a reținut că excepția de nelegalitate este:

- un mijloc de apărare într-un proces (civil, comercial sau de altă natură), având ca scop soluționarea cauzei fără a se ține seama de actul vizat, în măsura în care se constată că acesta este ilegal;

- are un dublu rol, ea reprezentând **un mijloc de apărare și o cale indirectă de control al legalității unui act administrativ**, care poate fi utilizată numai în cazul unui proces aflat pe rol, indiferent de natura acestuia.

Acestor caracteristici, autorul citat le mai adăuga trăsătura instituirii prin lege a unei noi proceduri privind excepția de nelegalitate, prin derogare de la reglementarea-cadru a art. 17 din Codul de procedură civilă, potrivit căreia cererile accesorii și incidentale sunt în competența instanței sesizate cu judecarea cauzei principale<sup>1</sup>.

Această din urmă trăsătură, cum am menționat deja, a avut aplicabilitate până la intervenția modificării de substanță realizată asupra regimului juridic al acestei instituții de legea de punere în aplicare a noului Cod de procedură civilă.

În această ordine de idei, sub imperiul vechii reglementări s-a conturat opinia conform căreia „excepția de nelegalitate, ca și acțiunea directă, reprezintă una din căile prin care instanțele de contencios administrativ<sup>2</sup> pot cerceta legalitatea unui act administrativ. Astfel, în raport cu litigiul în care este invocat, excepția de nelegalitate își păstrează caracterul de **mijloc de apărare**, cu o influență majoră asupra litigiului respectiv ... în cadrul litigiului nou format, excepția de nelegalitate capătă caracterul **unei căi separate de verificare a legalității unui act administrativ**, cu un itinerar procesual propriu, plecând de la modul de sesizare a instanței de contencios administrativ, procedura proprie de judecată și soluționare și căi proprii de atac împotriva soluției date de instanța de contencios administrativ”<sup>3</sup>.

Excepția de nelegalitate, menționa unul din corifeii dreptului public „este o noțiune tradițională a dreptului administrativ, ea fiind analizată ca atare în cursurile de drept administrativ, în studii etc., dar paradoxal, nicio lege a contenciosului administrativ, până la actuala lege, nu a reglementat-o în mod expres”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Emanuel Albu, *Dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 267.

<sup>2</sup> După cum se poate constata, autorul citat se referă la instanțele de contencios administrativ, însă în prezent nu mai aparține acestora competența de a se pronunța asupra excepției, ci instanței în fața căreia s-a invocat excepția.

<sup>3</sup> Emanuel Albu, *Dreptul contenciosului administrativ*, op. cit., p. 266.

<sup>4</sup> Antonie Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, geneză, explicații și jurisprudență*, ed. a II-a, Ed. Kullusys, București, 2006, p. 160.

După ce Legea nr. 554/2004 a reglementat în mod expres excepția de nelegalitate a actului administrativ, Legea nr. 262/2007, a venit cu o precizare la acest subiect în art. 1, alin. (1), care prevede că: *legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate.*

Această completare care permite verificarea legalității unui act administrativ pe cale de excepție, **indiferent de data emiterii lui**, relevă **intenția legiuitorului de a transforma excepția de nelegalitate într-un veritabil instrument de asigurare a legalității în administrație și de apărare a persoanei vătămate de către o autoritate publică într-un drept al său sau un interes legitim, în condiții în care nu se ține cont de timpul care s-a scurs de la momentul vătămării.**

„Excepția de nelegalitate reprezintă, după acțiunea directă care vizează anularea sau modificarea actelor administrative, cea de-a doua cale prin care instanțele de contencios administrativ exercită controlul de legalitate asupra actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile publice”<sup>1</sup>.

Regimul său juridic specific a determinat autorul mai sus citat să afirme că „în timp ce acțiunea în anularea unui act administrativ este o cale principală și directă prin care se urmărește ca instanța de contencios administrativ să pronunțe desființarea efectelor juridice ale actului administrativ respectiv, excepția de nelegalitate este doar un mijloc de apărare”<sup>2</sup>.

**În ceea ce ne privește**, apreciem că în analiza regimului juridic al excepției de nelegalitate trebuie să pornim de la **principiul supremației Constituției și al caracterului obligatoriu al legii, consfințit de art. 1 alin. (5) din Constituție**<sup>3</sup>. După cum este îndeobște cunoscut, până la revizuirea, în 2003, a Constituției<sup>4</sup>, conținutul art. 1 alin. (5) era consacrat ca o **îndatorire fundamentală, el găsindu-și locul în Constituție în titlul II, capitolul consacrat îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor**. „Revizuirea Constituției în 2003 a permis și transformarea unei îndatoriri fundamentale a cetățenilor români într-un veritabil principiu general al întregii reglementări constituționale”<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Emanuel Albu, *Dreptul contenciosului administrativ*, op. cit., p. 264.

<sup>2</sup> Emanuel Albu, *Dreptul contenciosului administrativ*, op. cit., p. 264.

<sup>3</sup> Art. 1 alin. (5) prevede că „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

<sup>4</sup> Constituția României a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991. Ea a fost modificată prin Legea nr. 429/2003 și republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

<sup>5</sup> Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, în Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord), *Constituția României, Comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 17.

Respectarea supremației Constituției și a legii reprezintă un **principiu de organizare și funcționare a statului de drept** și, totodată, un **principiu care trebuie să guverneze viața tuturor subiecților de drept public sau de drept privat, cu precădere activitatea autorităților și instituțiilor publice.**

În ceea ce privește semnificația sintagmei, în doctrină se consideră că supremația Constituției „...*exprimă poziția supraordonată a legii fundamentale atât în sistemul de drept, cât și în sistemul social-politic al fiecărei țări*”<sup>1</sup>.

Funcționarea acestui principiu impune și presupune și **existența unor mecanisme instituționale de control.**

*Pe de o parte*, este vorba despre **controlul conformității cu Constituția a legilor și a altor acte juridice (tratate internaționale, regulamente ale Parlamentului, ordonanțe ale Guvernului)**, care se asigură de către Curtea Constituțională, a cărei misiune este aceea de a reprezenta **garantul supremației Constituției**<sup>2</sup>.

*Pe de altă parte*, ne referim la **garantarea respectării legii de către autoritățile publice, care este asigurată de către instanțele judecătorești de contencios administrativ**, conform normei consacrată de art. 126 alin. (6), care a fost introdus în Constituție în urma revizuirii din 2003 a legii fundamentale, potrivit căruia „*controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe cale contenciosului administrativ, este garantat...*”. De la această normă de principiu fac **excepție** două mari categorii de acte, respectiv **actele care privesc raporturile cu Parlamentul**<sup>3</sup> și **actele de comandament cu caracter militar.**

Nu întâmplător am analizat această **evoluție a reglementărilor constituționale**, care a atras după sine o **evoluție a reglementărilor legale**. Reluând, ne-am referi la:

a) **transformarea supremației Constituției și a respectării legii dintr-o obligație fundamentală într-un principiu de organizare și funcționare a statului de drept, o veritabilă componentă definitorie a acestuia;**

b) **garantarea, prin Constituție, atât a controlului de constituționalitate, exercitat de Curtea Constituțională, cât și a controlului de legalitate, exercitat de instanțele judecătorești de contencios administrativ;**

c) **crearea cadrului normativ complet în care acestea să se exercite, fiind vorba despre competența Curții Constituționale, în garantarea supremației**

<sup>1</sup> Marius Andreescu, *Aspecte privind constituționalitatea Codurilor penale*, în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 111.

<sup>2</sup> Acastă misiune a Curții Constituționale este reglementată de art. 142 alin. (1) din Constituție.

<sup>3</sup> Denumite, în perioada interbelică, „*acte de guvernământ*”.

Constituției, și **competența instanțelor judecătorești, în exercitarea controlului de legalitate**, atât sub forma controlului direct, cât și a **controlului indirect**, pe calea **excepției de nelegalitate**.

În virtutea acestor considerente, rezultă că **excepția de nelegalitate are o triplă natură juridică**:

a) ea reprezintă, mai întâi, **o modalitate indirectă de exercitare, de către instanțele judecătorești, a controlului de legalitate asupra actelor administrative, control care este garantat prin art. 126 alin. (6) raportat la art. 52 din Constituție**;

b) în al doilea rând, **excepția de nelegalitate constituie un mijloc de apărare a cetățeanului care poate fi utilizat în orice categorie de proces, oricând, eu consecința înlăturării din judecarea cauzei a actelor administrative unilaterale a căror nelegalitate este constatată**;

c) nu în ultimul rând, ea reprezintă o **garantare a respectării legii**, un mijloc instituțional prin care, alături de controlul direct, se realizează controlul judecătoresc asupra actelor autorităților publice.

## Secțiunea a II-a. Fundamentarea terminologică a noțiunilor de „*contencios administrativ*” și „*excepție de nelegalitate*”

Etimologic, termenul „*contencios*” provine din limba latină, și a pătruns în limbajul românesc pe filieră franceză (*contentieux*). În latină, *contentiosus* însemna *certăreț* și deriva din *contendo-ere*, care semnifică, alături de substantivul *contentio*, care înseamnă *luptă*, ideea de *conflict*, *rivalitate*<sup>1</sup>.

Astfel, prin *contencios* se exprimă ideea unui conflict de interese, a unor interese care sunt contrare unele celorlalte, contradictorialitatea lor<sup>2</sup>.

Noțiunea de ***contencios administrativ*** este o noțiune tradițională a dreptului administrativ, fiind utilizată **pentru a delimita căile de atac juridicționale împotriva actelor și operațiunilor administrative de recursurile administrative obișnuite**. Un recurs, deci o cale de atac, dobânda caracter juridicțional (*contencios*) ori de câte ori autoritatea care-l soluționa avea calitatea de judecător. În felul acesta s-a ajuns – atât în doctrină, cât și în legislație, mai ales în perioada interbelică – să se utilizeze în mod curent termenii: *contencios administrativ*, *acțiuni de contencios administrativ*, *instanță (organ) de contencios administrativ* (uneori *instanța în materie de contencios*

<sup>1</sup> Gheorghe Guțu, *Dicționar latin-român*, Ed. Științifică, 1973, p. 138-139.

<sup>2</sup> Alexandru Negoită, *Drept administrativ*, Ed. Silvy, București, 1996, p. 216.

administrativ), *legea contenciosului administrativ, hotărâri de contencios administrativ*. Prin urmare, în doctrina administrativă, fundamentarea terminologică a noțiunii de contencios administrativ nu a putut face abstracție de aspectele referitoare la activitatea organelor administrative cu caracter jurisdicțional.

Pentru definirea noțiunii de „**contencios administrativ**” este importantă precizarea etimologică a cuvântului **contencios**. Cum am arătat deja anterior, acest cuvânt, vine din cuvântul francez „**contentieux**” care la rândul său se trage din latinescul **contendo, contendere**, care înseamnă *a se înfrunta în luptă*, de unde derivatele „**contenciosus**” – adjectivul *certăreț* și substantivul „**contentio**” adică *dispută, conflict, confruntare*.

După cum menționa prof. Tudor Drăganu, „*faptul că în Franța, iar apoi și în alte țări, litigiile în care administrația figura ca parte au fost scoase din competența instanțelor de drept comun și atribuite tribunalelor administrative a justificat apariția în limbajul juridic a unei noi noțiuni: cea de **contencios administrativ**, însemnând totalitatea mijloacelor juridice puse la dispoziția cetățenilor pentru a putea lupta în vederea restabilirii ordinii de drept tulburate prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administrației de stat, intervenite în aplicarea legilor și în funcționarea serviciilor publice*”<sup>1</sup>. Cu alte cuvinte, din cele expuse mai sus, desprindem ideea potrivit căreia termenul de **contencios** desemnează, atât **soluționarea unui conflict de interese**, cât și **organul investit prin lege cu soluționarea acestui conflict**, precum și **instrumentele procedurale** prin intermediul cărora se realizează această soluționare.

Pe parcursul evoluției doctrinei și practicii dreptului administrativ, noțiunea de „*contencios administrativ*” a fost interpretată în mod diferit, încercându-se astfel, prin numeroase definiții, de a se găsi formula cea mai potrivită care ar caracteriza raportul juridic de răspundere a administrației în fața persoanei vătămate printr-un act administrativ. Altfel spus, cum le definim, ce elemente de identitate utilizăm în definirea lor. În opinia aceluiași mare și regretat profesor, pot fi identificate două tipuri principale de definiții care scot în evidență:

- *contenciosul administrativ ca un ansamblu de reguli de drept, având un obiect specific, potrivit căruia sunt soluționate de organele competente ale statului litigiile juridice care pun în cauză acte ale administrației publice*<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Tudor Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 168.

<sup>2</sup> Regretatul profesor făcea vorbire despre „*acte ale administrației de stat*”, sintagmă care era utilizată cu precădere în regimul trecut, când întreaga administrație era calificată a fi „*de stat*”, pe când, în sistemul constituțional și legal actual identificăm „*o administrație de stat*”,