

**Conf. univ. dr. judec.
LIVIU GIURGIU**

**Asist. univ. av. drd.
CRISTIAN GIUSEPPE
ZAHARIE**

DREPT ADMINISTRATIV. CONTENCIOS ADMINISTRATIV.

Culegere de spete

Editia a IV-a



Copyright © 2008, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

Editurii Pro Universitaria

Nici o parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al **Editurii Pro Universitaria**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

GIURGIU, LIVIU

Drept administrativ, contencios administrativ : culegere de spețe / conf. univ. dr. judec. Liviu Giurgiu, asist. univ. av. Cristian Giuseppe Zaharie. - Ed. a 4-a, rev. - București : Pro Universitaria, 2008

Bibliogr.

ISBN 978-973-129-280-9

I. Zaharie, Cristian Giuseppe

342.9(498)(094)

TITLUL I:INTRODUCERE IN STUDIUL DREPTULUI ADMINISTRATIV

CAPITOLUL I ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ, OBIECT DE CERCETARE ȘTIINȚIFICĂ AL DREPTULUI ADMINISTRATIV ȘI AL ȘTIINȚEI ADMINISTRATIVE;INSTITUTILE FUNDAMENTALE ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV

SECTIUNEA I NORMA DE DREPT ADMINISTRATIV

1. Norme de drept administrativ avind caracter special Norme contravenționale derogatorii de la dispozițiile O.G.nr.2/2001.

INALTA CURTE DE CASATIE SI JUSTITIE
SECTIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV SI FISCAL

DE C I Z I A nr.4263
Dosar nr.2615/2005

Prin cererea inregistrata la 17 mai 2005 la Curtea de Apel Bucuresti, Helmut Wachmann a declarat recurs in contradictoriu cu Directia Generala de Politie a Municipiului Bucuresti- Brigada de Politie Rutiera si Guvernul Romaniei, impotriva sentintei nr.904 din 14 mai 2005 pronuntata de Curtea de Apel Bucuresti- Sectia de contencios administrative.

S-a invocat exceptia de nelegalitate si constatata inaplicabilitatii art.254 alin.2 din H.G. nr. 85/2003 in cauza ce face obiectul dosarului nr 1067/2005.

Astfel, se considera ca textul art.254 alin.2 din H.G. nr.85/2003 este nelegal, intrucat contravine art. 19 din O.G. nr.2/2001,in sensul ca deroga de la dreptul comun (O.G. nr.2/2001), respectiv ca permite intocmirea procesului verbal in lipsa contravenientului si in lipsa unui martor, cu singura obligatie a agentului constator de a proba savarsirea contravenției cu un mijloc tehnic certificat, potrivit legii.

S-a sustinut ca derogarea instituita prin H.G. nr.85/2003 ar fi fost posibila numai printr-un act juridic cu o forta juridica egala actului normativ care reprezinta dreptul comun - respectiv Ordonanta de guvern.

Asa fiind, petentul a solicitat printr-o completare depusa la fila 6 dosar nr.2615/2005 la data de 5 august 2005, admiterea recursului si modificarea hotararii recurate in sensul admiterii exceptiei de nelegalitate si a constatarii inaplicabilitatii art.254 alin.2 din H.G. nr.85/2003 in cauza sa.

Din actele cauzei, Inalta Curte de Casatie si Justitie constata ca prin sentinta nr.904

din 13 mai 2005 a Curtii de Apel Bucuresti, s-a respins exceptia de nelegalitate a dispozitiilor art.254 alin.2 din H.G. nr.85/2003 pentru aprobarea regulamentului de aplicare a O.U.G. nr.195/2002 privind circulatia pe drumurile publice, invocata de Helmut Wachmann - cetatean austriac, in dosarul nr.2803/2005 al Judecatoriei Sectorului 1 Bucuresti. Cererea petentului avea ca obiect plangerea formulata de aceasta impotriva procesului verbal de constatare si sanctionare a contraventiei seria PR nr.0265519 din 15.12.2004 incheiat de Ministerul Administratiei si Internelor -Directia Generala de Politie a Municipiului Bucuresti - Brigada de Politie Rutiera.

S-a retinut ca textul incriminat ca fiind nelegal, art.254 alin.2 din H.G. nr.85/2003, pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a O.U.G. nr.195/2002 privind circulatia pe drumurile publice, reglementeaza posibilitatea constatarii contraventiilor si fara oprirea contravenientului, daca savarsirea acestuia este probata cu un mijloc tehnic certificat, potrivit legii din dotarea politiei.

S-a mai precizat ca acest text nu contravine actului normativ in aplicarea caruia este emis, respectiv O.U.G. nr.195/2002, lege speciala ce reglementeaza circulatia pe drumurile publice, care contine dispozitii privind faptele cu caracter contraventional, specifice obiectului de reglementare si care se completeaza, in ceea ce priveste constatarea contraventiilor, conform art.93 alin. 5 cu O.G nr. 2/2001 aprobata prin Legea nr.180/2002, cu modificarile si completarile ulterioare, dreptul comun in material contraventiilor. Instanta de fond a mentionat expres ca: "din punctul de vedere al O.U.G. nr.195/2002, art.254 alin.2 din H.G. nr.85/2003 nu contravine dispozitiilor art.93 din Ordonanta de urgenta care reglementeaza modul de constatare a contraventiilor prevazute de aceasta si nici nu se poate spune ca ar depasi sfera normei de aplicare pentru a afirma ca ar adauga la lege, fiind un mod specific si in concordanta cu celelalte dispozitii legale privind circulatia pe drumurile publice prin care se poate constata o contraventie, aceasta efectuandu-se tot de catre politisti" .

Mai mult, s-a facut precizarea ca "dispozitia nu contravine nici normelor procedurale in materie de probatiune in materia contraventiilor atat din punct de vedere al mijloacelor de proba cat si a sarcinii probei, textul conditionand efectuarea acestui mod de constatare de a proba cu un mijloc tehnic, certificat, potrivit legii, din dotarea politiei".

Instanta de fond a retinut ca faptul ca art.19 din O.U.G. nr.2/2001 nu prevede un asemenea mod de constatare a contraventiilor, nu prezinta nici o relevanta, intrucat acest act normativ constituie dreptul comun in materie contraventionala, insa el nu exclude posibilitatea ca in diverse dispozitii care reglementeaza contraventii sa se prevada si alte modalitati de constatare a contraventiilor, in concordanta cu specificul faptelor cu caracter contraventional reglementate si sanctionate.

Intrebari:

I.Ce sunt normele de drept administrativ, care este importanta lor si cum se clasifica acestreaa?

Norma de drept administrativ este acea normă juridică, care reglementează organizarea, funcționarea și exercitarea competenței organelor administrației publice.

Normele de drept administrativ pot fi emise de către Parlament, Guvern, ministere, consilii județene și Consiliul General al Municipiului București, consiliile locale ale

municipiilor, orașelor sau comunelor, ori ale sectoarelor Municipiului București, ori de către alte autorități ale administrației publice centrale și locale. Aplicarea normelor de drept administrativ, se face, în principal, de către organele și celelalte persoane juridice de drept public care aparțin administrației publice și de către persoane fizice și juridice de drept privat autorizate în acest sens în baza și executarea legii de către autoritățile administrative.

De asemenea, unele norme de drept administrativ sunt cuprinse în tratate internaționale la care țara noastră a aderat și care au fost ratificate de Parlamentul României.

Prin normele dreptului administrativ se realizează administrația publică la nivelul întregii țări, al întregii societăți, ori al comunităților locale.

Specific dreptului administrativ este numărul mare de norme de aplicare locală, a căror pondere în peisajul legislativ român este în creștere, în contextul aplicării principiilor autonomiei locale și al descentralizării administrației publice. Acest fapt diferențiază normele de drept administrativ de normele altor ramuri de drept (care sunt în totalitatea lor de aplicare pe întreg teritoriul țării). Faptul se datorează atât diferențelor de specific și particularități în ceea ce privește realizarea administrației publice în diferite unități administrativ-teritoriale, cât și marii varietăți a raporturilor juridice reglementate de normele dreptului administrativ.

A. În funcție de specificul raporturilor sociale pe care le reglementează, normele dreptului administrativ se pot împărți în mai multe categorii:

- *. norme privitoare la organizarea și funcționarea autorităților administrației publice și raporturile care se stabilesc între ele;

- *. norme care au ca obiect raporturile dintre autoritățile administrației publice, pe de o parte, și persoane fizice și juridice (de drept privat) pe de altă parte;

- *. norme care stabilesc statutul juridic al funcționarului public;

- *. norme referitoare la răspunderea autorităților administrației publice;

- *. norme care reglementează răspunderea administrativă a persoanelor fizice și juridice;

- *. norme care instituie contenciosul administrativ;

- *. norme care reglementează principiile și procedura pe baza căreia autoritățile administrației publice își exercită competența (emițând acte, efectuând operații administrative și încheind contracte cu persoane fizice sau juridice).

B. În funcție de caracterul dispoziției normelor de drept administrativ, clasificarea acestora va fi făcută după cum urmează:

- *. **norme onerative**, care instituie obligații în sarcina subiecților vizați, respectiv de a efectua o anumită activitate: De exemplu o activitate a autorității publice, acțiune administrativă, ori o prestație în favoarea membrilor societății. Normele pot reglementa în acest sens emiterea și aplicarea actelor administrative, acordarea, încheierea și executarea contractelor administrative, ori pot cuprinde prevederi legate de realizarea unor operațiuni administrative.

- *. **norme prohibitive**, care interzic subiecților să efectueze anumite acțiuni;

- *. **norme permisive**, care lasă la latitudinea subiecților de drept să desfășoare sau nu anumite acțiuni.

C. După întinderea sferei de aplicare în spațiu a normei administrative distingem:

*. norme ce se aplică pe întreg teritoriul țării emise de Parlament sau de organe ale administrației centrale de stat;

*. norme de aplicare la nivel județean, emise de autoritățile administrației publice județene;

*. norme de aplicare locală cuprinse în acte cu caracter normativ emise de autoritățile administrației publice locale ale orașului, comunei, sau ale sectoarelor municipiului București;

*. norme cu caracter special, emise de autorități ale administrației publice centrale, dar care se aplică doar într-una, sau mai multe unități administrativ-teritoriale;

*. dispoziții cu caracter juridic-administrativ cuprinse în tratate, dacă sunt de aplicare nemijlocită și a căror importanță crește substanțial în contextul integrării europene a României.

D. După perioada de timp în care urmează să se aplice distingem:

*. norme cu caracter permanent care formează obiectul majorității normelor de drept administrativ;

*. norme cu caracter temporar, care prevăd în textul lor perioada de timp în care se vor afla în vigoare. Unele norme de drept administrativ au o acțiune continuă, respectiv în toate intervalele de timp, iar altele au o acțiune limitată la anumite intervale precis determinate (între anumite ore, în anumite zile, săptămâni ori luni).

E. În funcție de conținutul și sfera lor de incidență diferențiem:

*. **norme cu caracter general;**

*. **norme cu caracter special.**

Normele cu caracter general cuprind dispoziții cu caracter de regulă generală privind condițiile în care se nasc, se modifică și se sting raporturile juridice administrative. Ele au o aplicabilitate mult mai largă și sunt incidente în raport cu normele speciale.¹

F. În funcție de calitatea subiectelor de drept cărora li se aplică norma administrativă, distingem:

*. norme care se aplică persoanelor de drept privat (fizice ori juridice);

*. norme care privesc autoritățile publice;

*. norme care se aplică atât persoanelor de drept privat, cât și autorităților publice.

Normele care se aplică persoanelor de drept privat pot privi:

- numai persoanele fizice;

- numai persoanele juridice;

- ambele categorii de persoane.²

¹ De exemplu O.G. nr. 2 din 12.07.2001 – privind regimul juridic al contravențiilor, are caracter de normă administrativă contravențională generală față de dispozițiile cu caracter special, prevăzute în Legea nr. 219 din 1998 – privind regimul concesiunilor.

² De exemplu prevederile O.G. nr. 2 din 12.07.2001 se aplică în parte atât persoanelor fizice cât și persoanelor juridice de drept privat.

Normele care privesc autoritățile publice se pot aplica:

- autorităților publice în general (în sensul Constituției);³
- anumitor categorii de autorități publice.⁴

G. În funcție de obiectul de reglementare distingem:

* **norme de drept administrativ material**, care reglementează organizarea și exercitarea activității organelor administrației publice; Normele de drept administrativ material privesc:

- organizarea organelor administrației publice;
- funcționarea organelor administrației publice.

Unele norme care privesc funcționarea organelor administrației publice stabilesc competența acestora ori realizarea unor proceduri administrative cum ar fi cele de:

- sancționare a unor fapte materiale juridice;
- acordare a contractelor administrative și de control asupra modului de încheiere și de executare a acestora;

- realizarea unor operațiuni administrative;
- emiterea și executarea actelor administrative

* **norme care reglementează soluționarea litigiilor** ivite între autoritățile administrative și administrați, sau litigiile dintre două autorități administrative.

H. După criteriul forței lor juridice, normele de drept administrativ sunt:

*. norme cuprinse în legi care, la rândul lor, pot fi:

- norme juridice cuprinse în Constituție;
- norme juridice cuprinse în legi organice;
- norme de drept cuprinse în legi ordinare;

*. norme juridice cuprinse în decrete;

*. norme juridice cuprinse în acte ale Guvernului cum ar fi:

- hotărâri;
- ordonanțe;
- ordonanțe de urgență;

*. norme de drept cuprinse în acte emise de alte organe ale administrației publice centrale;

*. norme juridice cuprinse în acte ale organelor administrației publice locale;

*. norme cuprinse în tratatele internaționale de aplicare nemijlocită, la care România este parte.

I. După criteriul sociologic-juridic, normele administrative pot fi punitive ori stimulative.

*. **Normele punitive** privesc sancțiuni pentru persoanele care nu respectă conduita prescrisă de acestea. În aceasta categorie intră normele care reglementează:

³ De exemplu prevederile Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 60/2001 se aplică autorităților publice, așa cum sunt acestea prevăzute în Constituție; în schimb, dispozițiile O.G. nr. 20/2002 privind achizițiile publice prin intermediul mijloacelor electronice se aplică în mod obligatoriu numai unor autorități publice determinate prin hotărâre guvernamentale.

⁴ De exemplu prevederile legale cuprinse în O.G. nr. 10/1992, care se aplică numai Fondurilor Proprietății Private.

- răspunderea contravențională a persoanelor fizice și juridice;
- răspunderea disciplinară a funcționarului public;
- răspunderea civilă a funcționarului public; precum și răspunderea sa disciplinară și penală;
- răspunderea administrativ-patrimonială;
- răspunderea contractuală, contravențională ori penală în cazul neexecutării sau executării defectuoase de către părți a contractelor administrative, ori în ceea ce privește acordarea și încheierea acestora.

Acestor forme de răspundere le sunt specifice diferite sancțiuni prevăzute și reglementate de lege.

În funcție de scopul urmărit, în dreptul administrativ întâlnim:

- sancțiunea anulării actului administrativ de autoritate întocmit cu încălcarea legii;
- anularea contractului administrativ ilegal;
- sancțiunile disciplinare aplicabile funcționarului public;
- sancțiunile contravenționale aplicabile funcționarului public.

În funcție de gradul de determinare al sancțiunilor, în dreptul administrativ sunt des întâlnite sancțiunile relativ determinate. În cazul acestora limitele sancțiunii pot fi mărite sau micșorate între anumite limite. În acest sens pot fi date ca exemplu sancțiunile contravenționale în majoritatea lor și unele sancțiuni disciplinare. Există însă și sancțiuni absolut determinate. Aceste sancțiuni sunt categoric formulate și impuse de lege și nu pot fi nici micșorate, nici mărite. Exemple în acest sens sunt sancțiunea confiscării contravenționale ori sancțiunea ridicării autorizației de funcționare.

În dreptul administrativ întâlnim și sancțiuni alternative, în cazul cărora, organul public care le aplică are posibilitatea să aleagă între două sau mai multe sancțiuni (de exemplu în domeniul contravențional amenda, sau în materia răspunderii disciplinare mustrarea și avertismentul scris).

În general, sancțiunile întâlnite în dreptul administrativ nu au caracter cumulativ, ceea ce înseamnă că pentru aceeași încălcare a legii nu se pot aplica mai multe sancțiuni. Întâlnim însă, uneori cumularea unei sancțiuni contravenționale principale cu o sancțiune contravențională complementară (de exemplu amenda și confiscarea contravențională)

***Normele stimulative** stabilesc diferite avantaje pentru cei care urmează o conduită dorită de legiuitor și în acord cu interesele generale ale societății statale. Astfel de conduite pozitive pentru care sunt prevăzute prin lege stimulente (avantaje) pot fi:

- ocuparea unei funcții. publice;
- perseverența în muncă sau învățătură;
- căsătoria și procrearea în cadrul acesteia;
- donarea de sânge;
- satisfacerea stagiului militar;
- participarea la unele forme de instruire;
- stabilitatea și continuitatea într-o anumită profesie sau domeniu de activitate de utilitate publică etc⁵.

⁵ Ca exemplu de norme stimulative putem da dispozițiile cuprinse în CAP. 4- Recompense,

J. Prof.A.Negoita⁶ face distincție între următoarele categorii de norme de drept administrativ:

●norme care privesc alcatuirea organelor administratiei publice,legaturile dintre aceste organe, constituirea lor in sistem ;

- norme care privesc organizarea exercitarii competentei administratiei publice;
- norme care reglementeaza relatiile sociale ce se formeaza cu prilejul exercitarii competentei organelor administratiei publice si privesc modalitatile de exercitare a competentei organelor administratiei publice

- norme care prevad sanctionarea contravențiilor;
- norme juridice referitoare la executarea silita a actelor administrative;
- norme privitoare la accesul in functiile de stat;
- norme juridice care reglementeaza relatiile sociale ce se formeaza cu prilejul exercitarii controlului pentru asigurarea respectarii legii in exercitarea competentei in regim de drept administrativ de catre organele administratiei publice;

- norme referitoare la raspunderea organelor administratiei publice si a functionarilor care isi desfasoara activitatea in cadrul acestora.

II.Ce sunt normele de drept administrativ cu caracter general?Dar cele care au caracter special?

. În funcție de conținutul și sfera lor de incidență diferențiem:

*. **norme cu caracter general;**

*. **norme cu caracter special.**

Normele cu caracter general cuprind dispoziții cu caracter de regulă generală privind condițiile în care se nasc, se modifică și se sting raporturile juridice administrative. Ele au o aplicabilitate mult mai largă și sunt incidente în raport cu normele speciale.

Pentru situațiile juridice care cad sub incidența normei speciale, aceasta se va aplica cu prioritate,dar numai in aceste situatii.In ceea ce priveste aspectele juridice nereglementate de norma speciala,se vor aplica dispozitiile normei generale.

răspunderea juridică și sancțiuni, în SECȚIUNEA 1-Recompense în cadrul art.53 și 54 din Legea Nr. 360 din 6 iunie 2002 privind Statutul polițistului ,(text actualizat în baza actelor normative modificatoare, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, până la 14 octombrie 2003: Legea nr. 281/2003 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 89/2003):

ART. 53

Pentru contribuții deosebite la apărarea ordinii publice, a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și la prevenirea faptelor antisociale, polițistului i se pot conferi decorații, în condițiile legii.

ART. 54

(1) Pentru îndeplinirea exemplară a atribuțiilor de serviciu polițiștilor li se pot acorda recompense morale sau materiale, în condițiile stabilite prin ordin al ministrului administrației și internelor.

(2) Pentru merite excepționale în atingerea unor obiective deosebite în activitatea poliției, polițistul poate fi avansat în gradul profesional următor, înaintea îndeplinirii stagiului minim, în condițiile stabilite prin ordin al ministrului administrației și internelor.

(3) Pentru acțiuni deosebite care determină aducerea de venituri la bugetul de stat, polițistul poate fi recompensat cu până la 1% din cuantumul acestora, dar nu mai mult decât venitul său brut anual, în condițiile stabilite prin ordin al ministrului administrației și internelor.

⁶ A.Negoita, op.cit., 1995,p.32-34.

III.Ce stiti despre normele contravenzionale derogatorii de la dispozitiile O.G.nr.2/2001?

Aceste norme se aplica pentru situatiile juridice pe care le reglementeaza cu prioritate, O.G.nr.2/2001 cuprinzind doar dispozitii care completeaza aceste norme.

IV.Cine poate emite norme de drept administrativ?

Normele de drept administrativ pot fi emise de către Parlament, Guvern, ministere, consilii județene și Consiliul General al Municipiului București, consiliile locale ale municipiilor, orașelor sau comunelor, ori ale sectoarelor Municipiului București, ori de către alte autorități ale administrației publice centrale și locale. Aplicarea normelor de drept administrativ, se face, în principal, de către organele și celelalte persoane juridice de drept public care aparțin administrației publice și de către persoane fizice și juridice de drept privat autorizate în acest sens în baza și executarea legii de către autoritățile administrative.

De asemenea, unele norme de drept administrativ sunt cuprinse în tratate internaționale la care țara noastră a aderat și care au fost ratificate de Parlamentul României.

V.Ce date de identificare vor fi consemnate în procesul-verbal de constatare a contravenției in cazul contravenienților cetățeni străini sau cetățeni români cu domiciliul în străinătate?

În cazul contravenienților cetățeni străini sau cetățeni români cu domiciliul în străinătate în procesul-verbal de constatare a contravenției vor fi consemnate următoarele date de identificare ale acestora:

- numele și prenumele contravenientului;
- seria și numărul pașaportului acestui;
- statul emitent și data eliberării pașaportului;
- seria și numărul tichetului de înscriere a contravențiilor.

VI.Ce va decide instanta suprema?

Exceptia de nelegalitate a art.254 alin.2 din H.G. nr.83/2003 a fost corect respinsa, urmand ca si recursul sa fie respins.

Motivare.Sentinta instantei de fond este legala.

Asa cum rezulta din dosarul nr.2803/2005 al Judecatoriei Sectorului 1, Helmut Wachmann a fost amendat contravențional cu 2.000.000 lei intrucat a efectuat o manevra de depasire a coloanei de autovehicule aflate in asteptare, intrand pe sensul opus circulatiei, fiind filmat in timpul efectuarii acestei manevre.

Asa fiind, petentul a formulat plangere impotriva procesului verbal nr.0265519 din 15.12.2004, invocand exceptia de nelegalitate a sistemului prevazut de H.G. nr.85/2003 ce deroga de la dreptul comun prevazut de O.G nr.2/2001.In mod corect instanta de fond a respins exceptia de nelegalitate invocata.Dreptul comun in materie contravenționala il constituie O.G. nr.2/2001.