

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

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

CONTENCIOS ADMINISTRATIV

**CURS UNIVERSITAR
EDITIA a II-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

Contencios administrativ / conf. univ. dr. judec. Liviu Giurgiu, asist. univ. av. Cristian Giuseppe Zaharie. - Ed. a 2-a, rev. - București : Pro Universitaria, 2008

Bibliogr.

ISBN 978-973-129-249-6

I. Zaharie, Cristian Giuseppe

351.95(498)(075.8)

PARTEA I

Contencios administrativ-procedura de drept comun

CAPITOLUL I

Aspecte introductive si istorice privind instituția contenciosului administrativ

SECȚIUNEA I -Noțiuni generale

Edificarea statului de drept, democratic se întemeiază pe aplicarea principiului constituțional al separației celor trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească.

Existența acestei diviziuni nu implică însă, o separare totală, rigidă a puterilor statului, ci o colaborare permanentă și un control reciproc care se realizează în condiții și prin intermediul unor mijloace precis determinate.

În ceea ce o privește, administrația publică, centrală și locală, reprezintă o activitate de organizare a executării legii. Prin natura sa, această activitate derivată din lege trebuie să fie conformă normelor legale.

Dar, autoritățile administrației publice sunt chemate să aplice normele juridice la o multitudine de situații concrete, individuale, în care prin diferite acte juridice sau operațiuni materiale se pot nesocoti drepturi subiective sau interese legitime ale unor persoane, cunoscute sub denumirea de administratori.

Din această cauză, iau naștere conflicte juridice care trebuie soluționate pe calea unei activități jurisdicționale de către autorități publice competente. În cadrul activității respective, persoanele fizice sau juridice vătămate în drepturile și interesele lor legitime, trebuie să aibă posibilitatea de a se adresa unor organe specializate, prevăzute de lege, pentru a obține anularea actului vătămător, recunoașterea dreptului sau interesului legitim pretins, precum și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Constituirea organelor de contencios administrativ este justificată și de faptul că în multe cazuri, autoritatea publică emitentă sau cea ierarhic superioară nu înlătură pe căile specifice ale recursului administrativ grațios sau ierarhic, consecințele negative ale unor acte administrative emise cu încălcarea normelor de drept prin care se produce vătămarea administrațiilor.

Deși prezintă un instrument juridic important pentru aceștia, recursul administrativ grațios și recursul ierarhic sunt insuficiente pentru a asigura o ocrotire eficace și sigură a drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor.

În consecință, cerința realizării obiectivelor fundamentale ale statului de drept democratic a impus, cu necesitate adoptarea unor măsuri legislative adecvate, având ca finalitate instituirea unui control jurisdicționalizat de legalitate al activității prin care se exercită puterea executivă.

Contenciosul administrativ apare așadar, ca o formă juridică de apărare a particularilor – persoane fizice sau juridice – împotriva abuzurilor din partea organelor administrației publice sau al altor autorități publice, săvârșite prin emiterea unor acte administrative sau prin soluționarea în termenul legal a unei cereri.

Cercetarea acestei instituții tradiționale a dreptului nostru administrativ, ne oferă prilejul cel mai potrivit pentru abordarea unui caz concret în care activitatea unor organe ale statului și administrației sale publice, este supusă controlului realizat de către organe ale statului care exercită puterea judecătorească.

SECȚIUNEA A II-A - Noțiunea de contencios administrativ în doctrina franceză și română din perioada interbelică.

Din punct de vedere etimologic, noțiunea de contencios își are originea în cuvântul latin *contendo-contendere*, care evocă un conflict, o luptă a unor interese contrarii, dintre două părți și din care una va ieși învingătoare.¹

În dreptul administrativ francez, a fost consacrată sintagma „*contentieux administratif*”, preluată ulterior ca atare și în dreptul administrativ românesc.

În opinia profesorului Tudor Drăganu, etimologic vorbind, contenciosul administrativ nu ar fi altceva, decât totalitatea mijloacelor juridice puse la dispoziția cetățenilor pentru a putea lupta în vederea restabilirii ordinii de drept, tulburată prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administrației de stat, intervenite în aplicarea legilor și în funcționarea serviciilor publice.²

Din punctul de vedere organic, doctrina franceză a secolului al XIX-lea a definit contenciosul administrativ, ținând seama de autoritățile care au fost investite cu competența de soluționare a conflictelor juridice dintre administrație și administrați. Este vorba despre sistemul tribunalelor administrative, în fruntea cărora se află și în prezent, Consiliul de Stat, constituind un ordin de jurisdicție distinct de sistemul instanțelor judiciare ordinare, de drept comun.

Din lucrările publicate de autorii români de drept administrativ rezultă că, în principal, contenciosul administrativ a fost conceput din două puncte de vedere:

¹ Verginia Vedinaș, - „Introducere în dreptul contenciosului administrativ”, Editura Fundației „România de Măine”, București, 1999, pag.21.

² Tudor Drăganu, „Introducere în teoria și practica statului de drept”, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, pag.168

primul, organic și formal, iar secundul, material.

Din punctul de vedere organic și formal, contenciosul administrativ era constituit din totalitatea litigiilor date în competența tribunalelor, sau a justiției administrative.¹

Acest înțeles a fost considerat, pe drept cuvânt nesatisfăcător deoarece nu toate statele dispuneau în acea perioadă de o jurisdicție administrativă.

Pe de altă parte, s-a simțit nevoia de a se recurge la un criteriu obiectiv care să facă posibilă delimitarea din numărul ridicat de litigii, a acelor cauze ce prezentau anumite caractere specifice, spre a fi date în competența de soluționare a tribunalelor administrative.

Din punctul de vedere material, în definirea noțiunii de contencios administrativ au fost luate în considerare, atât calitatea subiecților de drept între care s-a ivit litigiul, cât și normele juridice aplicabile acestuia, independent de natura organului competent să exercite atribuții de contencios administrativ.

În opinia exprimată de profesorul C.G. Rarincescu, prin contenciosul administrativ se înțelege „totalitatea litigiilor născute între particulari și Administrațiile publice, cu ocazia organizării și funcționării serviciilor publice și în care sunt puse în cauză, reguli, principii și situații juridice aparținând dreptului public.”²

Apreciem, pe baza considerentelor expuse, că înțelegerea noțiunii de contencios administrativ, în doctrina vremii, prin prisma criteriului material, ne oferă posibilitatea unei definiri mai riguroase și mai exacte, decât aceea care era oferită de criteriul organic, formal.

SECȚIUNEA A III-A -Noțiunea de contencios administrativ în doctrina românească contemporană.

În sens larg, contenciosul administrativ a fost definit, ca reprezentând totalitatea litigiilor de competența instanțelor judecătorești, dintre un organ al administrației publice, respectiv un funcționar public sau, după caz o structură autorizată să presteze un serviciu public, pe de o parte, și alt subiect de drept, pe de altă parte, în care autoritatea publică apare ca purtătoare a prerogativelor de putere publică.³

Într-o altă opinie, prin termenul de contencios administrativ, înțelegem, în sensul general, totalitatea litigiilor juridice în care se află administrația publică cu cei administrați, indiferent de natura juridică a acestora, de drept comun sau de drept public.⁴

¹ C.G.Rarincescu, op.cit., pag.31

² C.G.Rarincescu, op.cit., pag.33

³ A.Iorgovan, op.cit., pag.455

⁴ A.Negoită, op.cit., 1996, pag.216

După V.I.Prisăcaru, prin contencios administrativ se înțelege activitatea de soluționare, cu putere de adevăr legal, de către instanțele judecătorești de contencios administrativ, competente, potrivit legii, a conflictelor juridice în care cel puțin una dintre părți este un serviciu public administrativ, iar conflictul juridic s-a născut din adoptarea sau emiterea unui act administrativ ilegal ori din refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege.¹

În sens restrâns, contenciosul administrativ se compune numai din acele litigii juridice în cadrul cărora, autoritățile administrației publice aplică regimul juridic administrativ conform competenței conferită de lege.

O formulare similară se regăsește în Cursul de drept administrativ elaborat de profesorul Rodica N.Petrescu.²

Prin Legea nr.554 din 2 decembrie 2004, contenciosul administrativ a fost definit ca o activitate de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, 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 (art.2 lit.”e”).

SECȚIUNEA A IV-A -Formele principale ale contenciosului administrativ

În funcție de măsurile pe care instanța de contencios administrativ le poate dispune prin hotărârea pronunțată, contenciosul administrativ se divide în:

-Contenciosul de anulare caracterizat prin competența materială conferită instanței sesizate de a dispune numai anularea actului administrativ, fără a se putea pronunța asupra cererii de despăgubiri, chestiunea acordării unor daune materiale și morale pentru repararea prejudiciilor cauzate reclamantului, urmând a fi dedusă judecării instanțelor de drept comun;

-Contenciosul de plină jurisdicție, caracterizat prin competența instanțelor judecătorești de a anula actul administrativ supus controlului jurisdicțional, de a obliga autoritatea publică pârâtă să emită un act administrativ sau alt înscris, precum și de a o obliga la plata unor daune materiale și morale cerute.

Așa cum se va arăta în continuare, legiuitorul român a optat în reglementările adoptate în anul 1925, iar ulterior prin Legea nr.29/1990 și respectiv, nr.544/2004, pentru un contencios administrativ de plină jurisdicție care garantează administrațiilor o protecție juridică mai eficientă în raporturile lor cu autoritățile administrației publice sau cu alte autorități publice.

¹ V.I.Prisăcaru, - Tratat de drept administrativ român, partea generală, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2002, pag.507

² R.N.Petrescu, Drept administrativ, Editura Accent, Cluj Napoca, 2004, pag.365.

CAPITOLUL II

Scurtă privire asupra contenciosului administrativ în reglementările existente în sistemele de drept ale altor state.

După Revoluția franceză din anul 1789, cele mai multe state europene au trecut la reorganizarea fundamentală a structurilor de putere, întemeiată pe principiul diviziunii tripartite în organe ale puterii legislative, organe ale puterii executive și organe ale puterii judecătorești. Dar, în mod paradoxal, tocmai Franța, care consacrase pentru prima dată acest principiu, printr-o lege din 6- 11 septembrie 1790 a încredințat contenciosul administrativ unor autorități care aparțin administrației, cu consecința instituirii de la început a două jurisdicții, ce funcționează în paralel, una de ordin judiciar, realizată de instanțele judecătorești de drept comun și cealaltă, de ordin administrativ, organizată în cadrul administrației active (tribunalele administrative).

Această soluție legislativă a fost justificată de necesitatea respectării stricte a principiului separării puterilor în stat, despre care s-a afirmat că nu ar permite administrației să fie cenzurată de puterea judecătorească.

Cu începere însă, din a doua jumătate a secolului al XIX-lea s-a impus punctul de vedere conform căruia, instanțele judecătorești sunt competente să se pronunțe asupra actelor administrative de gestiune, iar ulterior, opinia că tot ceea ce privește organizarea și funcționarea serviciilor publice propriu-zise, fie că administrația procedează pe cale de autoritate, fie pe cale contractuală, este de competența tribunalelor administrative.

Printr-o lege adoptată la 31 decembrie 1987 pentru reforma contenciosului administrativ, în Franța au fost instituite trei grade de jurisdicție administrativă și anume:

- tribunalele administrative interdepartamentale;
- curțile administrative de apel;
- Consiliul de Stat.

Acesta din urmă funcționează ca instanță de apel competentă să soluționeze calea de atac împotriva hotărârilor adoptate de jurisdicțiile administrative ca instanță de casare a hotărârilor pronunțate de tribunalele administrative și uneori, ca instanță de fond în materii determinate de lege (aproximativ 15 tipuri de recurs: pentru exces de putere împotriva decretelor și ordonanțelor înainte de ratificare; pentru exces de putere împotriva celor mai importante decizii ministeriale; pentru exces de putere împotriva deciziilor administrative emise de organele colegiale având competența națională; litigiile privind situația individuală a funcționarilor numiți prin decret prezidențial și litigiile referitoare la alegerile în consiliile

regionale, precum și în Parlamentul european.

Întrucât este instanța administrativă supremă, Consiliul de Stat hotărăște în mod suveran și împotriva hotărârilor sale nu se mai poate exercita calea de atac a recursului la nici o altă autoritate publică.

Sistemul tribunalelor administrative constituite ca instanțe specializate în soluționarea litigiilor de contencios administrativ funcționează cu rezultate remarcabile și într-o serie de state europene cum sunt Belgia, Germania, Italia, Grecia, Luxemburg, Olanda, Portugalia, Spania, Suedia și Finlanda.

Instanțele respective alcătuiesc un sistem propriu de autorități juridictionale care coexistă alături de sistemul instanțelor judecătorești de drept comun, bucurându-se de o cotă ridicată de încredere din partea justițiabililor.

În sistemul judiciar anglo-american, dar și în state europene cum este cazul Norvegiei și Danemarcei, controlul de legalitate al actelor administrative a fost încredințat instanțelor judecătorești de drept comun.

Adeptii jurisdicției realizate de tribunalele sau curțile administrative au susținut că această organizare prezintă mai multe avantaje decât sistemul instanțelor judecătorești ordinare, deoarece:

a) tribunalele administrative sunt separate atât de puterea judecătorească, înfăptuită prin instanțele de drept comun, cât și de autoritățile administrației active;

b) aceste instanțe sunt specializate în problemele specifice ale administrației, mai la curent cu nevoile și obiectivele urmărite de funcționarii cu atribuții de decizie;

c) tribunalele administrative, prin modul de organizare și pregătirea profesională a personalului, reprezintă un instrument mai eficace de protecție juridică a drepturilor și libertăților cetățenești fundamentale, de restabilire a legalității.

Cu toate aceste avantaje incontestabile, așa cum s-a subliniat și în literatura juridică de specialitate, sistemul francez cunoaște încă, existența unor mijloace prin intermediul cărora autoritățile administrației active pot să influențeze activitatea și implicit, unele soluții pronunțate de Consiliul de Stat sau de instanțele administrative inferioare. Nici până în prezent, Consiliul de Stat nu a putut să elimine din fundamentarea unor hotărâri, anumite considerente de oportunitate în fundamentarea soluțiilor.

Susținătorii soluției de atribuire a contenciosului administrativ în competența instanțelor judecătorești de drept comun sau unor secții de contencios în cadrul acestor instanțe au invocat ca argumente, organizarea mai veche, mai puternică și independența mai mare a instanțelor respective, care asigură o protecție superioară a drepturilor și intereselor individuale.

O evoluție interesantă a fost semnalată în Anglia, unde în paralel cu protecția realizată de instanțele ordinare ale puterii judecătorești, controlul activității administrației înfăptuit de către jurisdicțiile speciale a cunoscut între timp o

importanță crescută.

Ne referim la cele peste 2000 de categorii diferite de jurisdicții instituite în cadrul legislației sociale, cum sunt, de exemplu, în domeniul asigurărilor sociale sau în cel al dreptului muncii. Specialitatea noilor jurisdicții rezidă în reunirea elementelor administrative și a celor cvasi-jurisdicționale.¹

În anul 1991, existau în Regatul Unit un număr de 70 de categorii de tribunale administrative, care nu au fost investite cu o competență generală și pot fi împărțite în tribunale economice, fiscale, sociale, tribunale care decid în probleme interesând drepturile omului și tribunale competente să se pronunțe în privința unor litigii imobiliare.

Se cuvine menționat faptul că fiecare tribunal își stabilește reguli scrise sau nescrise cu caracter procedural și că în raportul comisiei prezidată de lordul Oliver Franks (elaborat în anul 1957), se afirma rolul tribunalelor de a contribui la o mai bună administrație, aplicând procedurile în conformitate cu principiul natural justice.

În ce ne privește, ne asociem autorilor acelei opinii care au optat pentru constituirea unor secții de contencios administrativ în cadrul sistemului de organe ale puterii judecătorești, așa cum ele există deja în România, la nivelul tribunalelor, curților de apel și a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Rezultatele pozitive obținute până în prezent de aceste instanțe, ne îndreptătesc să susținem în continuare o astfel de organizare judiciară.

¹ Th.Mrejeru, „Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudență”. Editura All Beck, București, 2003, pag.146-151

CAPITOLUL III-Evoluția instituției contenciosului administrativ în România

O înțelegere cât mai corectă a instituției analizate este posibilă numai prin prezentarea evoluției legislației noastre dintr-o perspectivă istorică.

Contenciosul administrativ a apărut și s-a dezvoltat pe parcursul mai multor etape, delimitate în doctrină, în funcție de accentul pus de actele normative inclusiv de normele constituționale și de sistemul de control mai sus evocat.¹

O primă perioadă, cuprinsă între 11 februarie 1864 și 12 iulie 1866, a fost marcată de înființarea Consiliului de Stat, după modelul francez, prin Legea din 11 februarie 1864.

Noul organism avea un rol consultativ și funcționa pe lângă Guvern, fiind alcătuit din vicepreședinte, 9 membri consilieri, numiți și revocați de către domnitor, care îndeplinea funcția de președinte.

În materie jurisdicțională, Consiliul de Stat soluționa, conform legii organice, acțiunile formulate de particulari și persoanele vătămate care reclamau vătămarea intereselor lor prin măsuri luate de miniștri, prefecți și alți agenți administrativi, cu încălcarea legilor și a regulamentelor. Legi speciale au extins ulterior, această competență materială în privința altor litigii.

Hotărârile Consiliului de Stat aveau doar un caracter consultativ.

Potrivit art.33 din legea organică, „hotărârile Consiliului de Stat nu închid drumul jurisdicțiunii tribunalelor ordinare, decât în cazurile care anume se va determina de lege sau în caz când părțile vor da înscrisă mulțumire de hotărârea Consiliului”.

De aceea, pe bună dreptate reputatul profesor C.G.Rarincescu a apreciat că hotărârile Consiliului nu erau adevărate hotărâri judecătorești, având autoritatea de bun judecat, ci doar niște simple avize, hotărârile definitive aparținând Guvernului.

Cu toate acestea, trebuie arătat că în exercitarea unor atribuții stabilite prin legi speciale, hotărârile pronunțate de Consiliul de Stat, în cauzele judecată în primă și ultimă instanță erau definitive. Ne referim, cu titlu exemplificativ la dispozițiile Legii din 15 august 1864, în conformitate cu care Consiliul se pronunța în ultimă instanță, asupra recursului declarat împotriva deciziilor adoptată de consiliile județene sau comitetele permanente în aplicarea reformei agrare.

Pe baza prevederilor legii organice el s-a pronunțat numai în aproximativ 20 de dosare prin admiterea acțiunii, iar restul cererilor adresate au fost respinse sau soluționate în sensul declinării competenței.

¹ A.Iorgovan, op.cit., 2002, pag.469