

**Dr. Petronela Adriana Cernat**

**DREPTUL SUBIECTIV  
ȘI INTERESUL LEGITIM,  
TEMEIURI ALE ACȚIUNII  
ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV**

**Universul Juridic**

București

-2011-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2011, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al  
**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI  
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA  
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE  
INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**CERNAT, PETRONELA ADRIANA**

**Dreptul subiectiv și interesul legitim, temeuri ale acțiunii  
în contencios administrativ / Petronela Adriana Cernat. -**

București : Universul Juridic, 2011

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-525-3

351.95(498)

**REDACTIE:**

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.665**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL**

telefon: **021.314.93.15; 0726.990.184**

**DISTRIBUȚIE:**

tel./fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**[www.universuljuridic.ro](http://www.universuljuridic.ro)**

**COMENZI ON-LINE,  
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

## SCURTE CONSIDERAȚII ASUPRA PREMISELOR ȘI OBIECTIVELOR LUCRĂRII

În lucrarea de față ne-am propus să analizăm, din perspectiva contenciosului administrativ, două noțiuni de drept substanțial – „dreptul subiectiv” și „interesul legitim” –, noțiuni esențiale pentru știința dreptului, în general, iar pentru ramura dreptului adminis-trativ, în particular.

Datorită importanței lor, aceste noțiuni au fost atât de des evocate și atâtea pagini de cercetări (uneori foarte amănunțite) le-au fost consacrate de-a lungul timpului, atât în literatura de specialitate, cât și în jurisprudență, încât cititorul ar fi fără îndoială tentat să se întrebe: „De ce o lucrare pe această temă?”.

Iată, în câteva rânduri, și un răspuns la prezumtiva întrebare, răspuns care ne va ajuta, de altfel, și în ceea ce privește delimitarea obiectivelor cercetării întreprinse.

După Revoluția Română din 1989, odată cu adoptarea Constituției României din 1991, care consacră în articolul 21 alin. (1) prevederea potrivit căreia „*orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime*”, problematica interesului legitim a căpătat o conotație deosebită pentru acțiunile directe în contencios administrativ.

Astfel, chiar în perioada de până la revizuirea Constituției în anul 2003, profesorul Antonie Iorgovan a fundamentat teoria potrivit căreia articolul 48 al Constituției (devenit articolul 52 după revizuire), destinat delimitării sferei contenciosului administrativ, trebuia interpretat în lumina articolului 21 din Legea fundamentală, ceea ce presupunea faptul că o acțiune directă în contencios administrativ putea fi inițiată de persoana vătămată nu numai ca urmare a vătămării sale într-un drept subiectiv, dar chiar în cazul lezării unui interes legitim al său. Sau, în cuvintele profesorului Iorgovan, „*art. 48 din Constituție, care face referire la „persoana vătămată într-un drept al său” nu poate fi interpretat și aplicat făcându-se abstracție de art. 21,*

cu atât mai mult cu cât acesta din urmă este înscris în cadrul Cap. I, Dispoziții comune al titlului consacrat drepturilor”<sup>1</sup>. Și, în aceeași ordine de idei, ar putea fi evocată o altă aserțiune a marelui profesor, cea prin care a susținut, încă din 1996, că „potrivit noii baze constituționale a contenciosului administrativ, o acțiune nu se poate respinge decât atunci când reclamantul nu are de apărut nici drepturi, nici libertăți, nici interese legitime, ceea ce echivalează cu exercitarea abuzivă a acțiunii de contencios administrativ”<sup>2</sup>.

În ciuda autorității de veritabil „părinte al Constituției” a profesorului Iorgovan, ideea mai sus precizată – susținută ferm și de reprezentanții Școlii de drept administrativ de la București – nu a fost preluată de bogata practică judecătorească înregistrată după anul 1990 în domeniul contenciosului administrativ, argumentele principale fundamentându-se pe lipsa din textul constituțional al articolului 48 a sintagmei „interes legitim”, dar și pe textul articolului 1 din Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ (în prezent abrogată), care făcea referire doar la vătămarea oricărei persoane fizice sau juridice „**în drepturile sale, recunoscute de lege**”.

Revizuirea Constituției în 2003 a condus și la completarea articolului constituțional precizat, articolul 48, menționându-se expres posibilitatea persoanei vătămate de o autoritate publică de a invoca în petitul acțiunii și încălcarea unui „interes legitim”. În consecință, și actuala lege a contenciosului administrativ, Legea nr. 554/2004, a introdus, firească, aceeași soluție legislativă, astfel că a luat sfârșit disputa creată în jurul aspectului subliniat. În prezent, articolul 1 alineatul 1 al Legii nr. 554/2004 are următorul conținut: „**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 competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public**”.

---

<sup>1</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a II-a, Ed. Nemira, București, 1996, p. 431.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 434.

Au rămas însă alte aspecte neelucidate cu privire la posibilitatea persoanei vătămate de o autoritate publică de a invoca lezări fie ale drepturilor sale subiective, fie ale intereselor sale legitime, aspecte care, alături de alte posibile dileme, ne-au determinat să abordăm tema de cercetare anunțată în titlul prezentei lucrări.

I. Astfel, un reputat autor de drept public din cadrul Școlii de la Cluj – am spune, cel mai cunoscut specialist – a adus în discuție ipoteza potrivit căreia consacrarea acțiunii în contencios administrativ întemeiată pe vătămarea unor interese legitime publice ar echivala cu reglementarea unei „**acțiuni populare**”, adică a acelei **acțiuni aflate la dispoziția oricărei persoane, chiar dacă aceasta nu urmărește valorificarea unor drepturi subiective sau a unor interese personale directe, ci se bazează în demersul său judiciar pe protejarea unui interes general**<sup>1</sup>.

În susținerea poziției de mai sus, acest autor s-a raportat la afirmația anterior evocată a profesorului Iorgovan, potrivit căreia noua bază constituțională a contenciosului administrativ determină respingerea unei acțiuni în contencios administrativ numai dacă reclamantul nu are de apărut nici drepturi, nici libertăți, nici interese legitime<sup>2</sup>, fără a se distinge după cum interesele legitime invocate sunt interese personale ori interese generale.

Profesorul Drăganu a criticat acceptarea posibilității de a intenta o acțiune în contencios administrativ exclusiv prin raportare la încălcarea unui interes general, arătând că prevederile Legii contenciosului administrativ se completează cu cele ale Codului de procedură civilă, iar o regulă esențială a dreptului procesual civil stabilește că **judcătorul nu este obligat să soluționeze o cerere dacă reclamantul afirmă doar vătămarea unui interes general, fără a face dovada și a unui interes personal, direct, actual și juridic**.

Într-adevăr, este de necontestat că reclamantul unei acțiuni în contencios administrativ este obligat să facă dovada îndeplinirii tuturor **condițiilor generale** de intentare ale acțiunii – printre care și aceea a

---

<sup>1</sup> T. Drăganu, *Liberul acces la justiție*, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 150-155.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 107.

interesului său procesual în cauza respectivă –, dar este la fel de sigur că fundamentarea acțiunii pe interesul legitim – fie el chiar general – la care s-a referit profesorul Iorgovan reprezintă o **condiție specială** a acțiunii directe în contencios administrativ, care are ca obiect o noțiune de drept substanțial.

Prin urmare, subliniem, chiar în aceste prime pagini ale lucrării, că, spre deosebire de autorii Școlii de la București, care au susținut în repetate rânduri că noțiunea de „interes legitim” utilizată de legea organică a contenciosului administrativ este o noțiune de drept substanțial<sup>1</sup>, specialiștii Școlii de la Cluj au suprapus cele două sensuri ale noțiunii, cel substanțial cu cel procedural, amintind, de cele mai multe ori, așa cum se observă și în opinia mai sus evocată, caracterele juridice ale interesului legitim din dreptul procesual. Este un aspect pe care îl vom dezvolta în cuprinsul lucrării. Vom pune în discuție relația „drept subiectiv”-„interes legitim de drept substanțial”-„interes legitim de drept procesual” și vom încerca să stabilim în ce măsură se poate suprapune „interesul legitim de drept substanțial” cu „interesul legitim de drept procesual”.

**II.** Totodată, soluției legislative precizate i s-a adus reproșul, de către un alt reprezentant al Școlii de la Cluj, că s-ar fi îndepărtat de la soluția similară existentă în dreptul francez, ceea ce ar fi condus nu numai la estomparea limitei dintre contenciosul obiectiv (contencios de încălcare a legalității) și cel subiectiv (contencios de încălcare a drepturilor), dar și la ștergerea diferenței de conținut și de efecte dintre dreptul subiectiv și interesul legitim.

Or, s-a afirmat în aceeași ordine de idei, preluarea întocmai a soluției consacrate în dreptul francez, soluție care și-a dovedit în timp utilitatea și care a fost consacrată ulterior la nivelul dreptului comunitar european, ar fi fost de preferat și pentru sistemul contenciosului administrativ român. Astfel, după cum a susținut reprezentantul Școlii

---

<sup>1</sup> A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații*, Ed. Roata, București, 2004, p. 293, unde se precizează următoarele: „De vreme ce s-a reglementat o alternativă la dreptul subiectiv, ca temei al acțiunii în justiție de sine stătătoare și nu ca temei al acțiunii care are ca obiect dreptul subiectiv, este de la sine înțeles că ne aflăm în fața unui concept al dreptului substanțial și nu al dreptului procesual”.

de la Cluj în lucrarea sa destinată comentariului pe articole al Legii nr. 554/2004, „*interesul legitim, așa cum este el înțeles în doctrina și jurisprudența franceză din care s-ar părea că s-a inspirat legiuitorul constituant român, nu conferă posibilitatea reclamantului să ceară administrației ceva, să obțină obligarea ei la emiterea unui act și, cu atât mai mult, nu poate justifica o cerere de despăgubiri. El poate fi folosit doar în combinație cu ilegalitatea obiectivă a actului administrativ și nimic mai mult*”<sup>1</sup>.

Avem rezerve față de soluția de a prelua întocmai un model legislativ sau altul și înclinăm mai degrabă spre soluția construirii unui model specific, care să fie adecvat sistemului juridic național în ansamblul său. În plus, ne manifestăm reticența și față de susținerea potrivit căreia sistemul de drept comunitar-european ar fi preluat modelul francez de contencios administrativ, atât timp cât – nu putem să nu o recunoaștem – atât judecătorul de la Luxemburg, cât și cel de la Strasbourg, sunt puternic influențați de modelul de drept anglo-saxon, și aceasta dacă ar fi să exemplificăm, spre pildă, cu rolul jurisprudenței de a fi considerată un veritabil izvor de drept.

Cât despre posibilitatea acordată celui vătămat într-un interes legitim de a putea pretinde respectarea interesului său (adică stoparea vătămării), precum și despăgubiri pentru paguba provocată, vom sublinia avantajele și necesitatea imperioasă – am putea spune – a unei atare soluții, care se fondează, până la urmă, pe nevoia acoperirii integrale a prejudiciului creat. Accentul, așa cum ne vom strădui să demonstrăm, trebuie pus pe vătămarea produsă celui lezat.

Posibilitatea titularului interesului legitim de a solicita recunoașterea și respectarea interesului său este și un efect al opozabilității oricărei situații juridice și de fapt, calitate pe baza căreia orice element al ordinii juridice se răsfrânge în afara sferei sale de acțiune nemijlocită.

**III.** O altă problemă extrem de importantă, pe care am identificat-o mai ales la nivelul practicii judecătorești, constă în lipsa unei definiții adecvate a *interesului legitim privat*, definiție care să facă

---

<sup>1</sup> D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 133 și urm.

posibilă delimitarea neechivocă a acestuia în raport cu dreptul subiectiv. Dacă în mai toate lucrările de specialitate au existat preocupări legate de definirea dreptului subiectiv, nu aceeași este situația cu privire la interesul legitim, de unde și dificultatea practică de a constata, de la speță la speță, dacă este vorba despre un drept subiectiv, un interes legitim sau un simplu interes neprotejat de lege.

Credem că definiția *interesului legitim privat* din Legea nr. 554/2004 trebuie amendată, reformulată, astfel încât ea să ofere judecătorului suficiente elemente pentru a „recunoaște” în acțiunile deduse judecății ce situație juridică sau de fapt încearcă să protejeze reclamantul și dacă protecția pretinsă trebuie acordată sau nu.

Cât despre interesul legitim public ca bază a unei acțiuni în contencios administrativ, trebuie să arătăm că există situații – uneori de gravă nelegalitate – care nu pot fi corectate decât prin invocarea unui astfel de interes. În aceste situații, după cum vom argumenta în detaliu, vom ajunge la susținerea admisibilității chiar și a unor *actio popularis*. Un asemenea principiu se aplică deja în dreptul administrativ anglo-saxon și s-ar părea că dreptul francez nu este nici el departe de a-l consacra.

Prin urmare, prin demersul științific întreprins ne propunem, în esență, formularea unor răspunsuri la următoarele întrebări:

(1) *Soluția legislativă românească, prin intermediul căreia persoana vătămată de o autoritate publică poate declanșa un contencios subiectiv întemeiat fie pe drepturi subiective, fie pe interese legitime, este de natură a lăsa loc posibilității de a declanșa o acțiune populară? Sau, în alți termeni, reclamantul care a introdus o acțiune directă în contencios administrativ își poate întemeia cererea și pe încălcarea unui interes general, fără a fi ținut să demonstreze interesul său personal în cauză?*

(2) *Soluția legislativă românească, potrivit căreia efectele admiterii acțiunii fundamentate pe vătămarea unui drept sunt aceleași cu cele ale acțiunii fundamentate pe vătămarea unui interes, s-a îndepărtat de la modelul francez de contencios administrativ, care nu consacră o asemenea echivalență a efectelor celor două tipuri de acțiuni? Iar în cazul în care o asemenea „divagație” s-a produs, este soluția mai sus menționată varianta optimă în contextul actual al contenciosului administrativ român?*

(3) Care sunt criteriile de delimitare dintre dreptul subiectiv și interesul legitim? Care este utilitatea practică a unei asemenea delimitări, de vreme ce soluționarea favorabilă a unei acțiuni în contencios administrativ produce aceleași efecte, indiferent că acțiunea a avut ca fundament juridic un drept subiectiv sau un interes legitim?

(4) Care sunt criteriile de delimitare dintre „interesul legitim de drept substanțial” și „interesul legitim de drept procesual” și care este importanța unei asemenea delimitări?

Am conceput lucrarea de față ca fiind structurată în două părți, prima parte, dedicată doctrinei de specialitate, iar cea de-a doua, jurisprudenței. Ne-am propus, în privința capitolului introductiv al primei părți, ca acesta să evoce succint noțiunea de stat de drept, precum și condițiile de bază sau *sine qua non* ale statului de drept, întrucât una dintre aceste condiții este reprezentată chiar de controlul judecătoresc al actelor administrative sau, într-o formulă mai sintetică, de contenciosul administrativ. Condițiile speciale de exercitare a acțiunii directe în contencios administrativ sunt doar enumerate, pentru ca în capitolele următoare să realizăm analiza uneia dintre acestea, cea care vizează obiectul principal al lucrării noastre, condiția potrivit căreia reclamantul este obligat să demonstreze vătămarea sa de către o autoritate publică fie într-un drept, fie într-un interes legitim.

Capitolele II-V ale primei părți evidențiază în primul rând definiția dreptului subiectiv și diverse teorii în legătură cu structura sau elementele de conținut ale acestui concept, dar și legătura dintre cele două noțiuni „drept subiectiv” și „interes legitim”.

Relația „drept subiectiv – interes legitim” este privită comparativ în mai multe ramuri de drept, respectiv în teoria generală a dreptului, dreptul civil și dreptul administrativ, dar și în alte sisteme de drept, și aceasta întrucât, așa cum ne vom strădui să arătăm, **interesul legitim se află în „anticamera” dreptului subiectiv sau, în orice caz, în strânsă relaționare cu acesta, iar orice încercare de a defini noțiunea de „interes legitim” are ca punct de plecare „dreptul subiectiv”**.

Credem că, raportat la definițiile inserate în Legea contenciosului administrativ cu privire la conceptele de „interes legitim public” și „interes legitim privat”, reiese cu prisosință necesitatea de a defini acest concept dificil de „constrâns” într-o definiție, „interesul legitim”.

Este dincolo de tăgadă că definițiile legale trebuie să fie astfel formulate încât să se dovedească utile judecătorului, practicianului în general, iar acest aspect ne-a determinat ca, la finalul analizei dedicate definițiilor legale ale noțiunilor mai sus menționate, să realizăm propuneri de modificare a textelor de lege vizate.

Partea a doua a lucrării urmărește o analiză a jurisprudenței în materie de contencios administrativ sub aspectul celor două noțiuni esențiale în raport cu conținutul tezei, pentru a extrage acele informații sau reguli relevante pentru corecta definire și, în cele din urmă, identificare a noțiunii de „interes legitim”. Este utilizată în principal practica judecătorească a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Curții de Apel București și a Tribunalului București, dar și decizii ale Curții Constituționale a României.

În capitolul dedicat concluziilor, am încercat să răspundem punctual întrebărilor pe care le-am anticipat în cadrul acestor Considerații introductive și să formulăm propuneri *de lege ferenda* cu privire la textele analizate din Legea nr. 554/2004.

## **Partea I**

# **DREPTUL SUBIECTIV ȘI INTERESUL LEGITIM ÎN DOCTRINĂ ȘI LEGISLAȚIE**

---



# Capitolul I

## PREMISELE ȘI LIMITELE STATULUI DE DREPT. CONTROLUL JUDECĂTORESC AL ACTELOR ADMINISTRATIVE

### I.1. Considerații introductive

După cum avertiza profesorul Tudor Drăganu, problema definirii statului de drept sau, în alți termeni, a statului de legalitate, ar putea părea o problemă simplă la primă vedere, și aceasta întrucât, într-adevăr, se afirmă în general că **statul de drept se caracterizează prin faptul că înfăptuiește domnia legii – rule of law** – în întreaga lui activitate, fie în raporturile cu cetățenii, fie cu diferitele organizații sociale de pe teritoriul lui. Utilizată în acest sens, noțiunea „stat de drept” este întâlnită chiar în unele texte constituționale<sup>1</sup>.

Dar, după cum arată același autor, conceptul de „stat de drept” este în realitate un concept mult mai complex, ca urmare a faptului că statul, ca organizație instituționalizată și înzestrată cu suveranitate a populației unui teritoriu determinat, nu acționează niciodată ca atare în relațiile lui interne, ci acționează prin intermediul a diferite organe sau autorități, atât în cadrul așa-ziselor democrații directe, cât și în cadrul celor reprezentative<sup>2</sup>. Potrivit unei dimensiuni esențiale a „statului de drept”, aceste organe sau autorități nu-și pot desfășura activitatea după bunul lor plac, ci numai cu respectarea normelor juridice prestabilite de lege.

Trebuie amintit că noțiunea ca atare a cunoscut o evoluție diferită la nivelul diferitelor sisteme europene de drept. Astfel, așa cum se menționează într-o valoroasă lucrare dedicată studiului comparativ al administrațiilor europene, elaborată la începutul anilor '90, dar rămasă de referință pentru doctrina administrativă, conceptul „**état de droit**”

---

<sup>1</sup> T. Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 5.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

începe să fie des utilizat în lucrările de specialitate ale juriștilor francezi începând cu anii '90. După Revoluția franceză și până la acel moment, se discutase cu precădere despre „**principe de légalité**” opus arbitrariului regal (care permitea emiterea de „lettres de cachet”, adică ordine de încarcerare sau de exilare fără o judecată prealabilă), principiu care a determinat, de altfel, dezvoltarea ramurii dreptului administrativ francez. Pe de altă parte, se poate spune că expresia „stat de drept” reprezenta o expresie clasică în Germania, unde ea se utiliza încă din secolul al XIX-lea pentru a opune „statul de drept” (Rechtstaat) „statului polițienesc” (Polizeistaat). Dar, după cum se afirmă în aceeași lucrare, nici în Germania, nici în Franța, până la începutul secolului al XX-lea, „statul de drept” sau „principiul legalității” nu „mergeau mână în mână” cu democrația. În sfârșit, este important de precizat faptul că sistemul constituțional britanic de după sfârșitul absolutismului regal și eșecul revoluției cromwelliene în secolul al XVII-lea este caracterizat de „**rule of law**”, principiu care semnifică literalmente „regula de drept” și „domnia legii”<sup>1</sup>.

**Principiul legalității** a fost înțeles de doctrina franceză ca fiind „**o limitare a puterii administrative**”, aspect care a condus la punerea la dispoziția celor administrați a unor instrumente juridice ușor accesibile și eficiente, astfel încât să se poată controla și în cele din urmă garanta respectarea legii de către administrație. Cu toate acestea, așa cum a precizat André de Laubadère, această adevărată teorie a legalității este sediul unui conflict între două mari categorii de interese: (1) există, pe de o parte, interesul de a se garanta în profitul celor administrați, posibilitatea de utilizare a unor mijloace de protecție contra abuzului autorităților, fapt care determină în mod vădit limitarea sau îngrădirea administrației în acțiunile sale; iar, (2) pe de altă parte, există interesul de a beneficia de o administrație eficientă, aspect care determină, dimpotrivă, acordarea unei mari marje de libertate de acțiune pentru autoritățile administrative<sup>2</sup>.

Principiul legalității este principiul dominant aplicabil administrației publice în toate țările Uniunii Europene, și constă, în esență, în necesitatea ca întreaga activitate a acestor autorități să se desfășoare pe

---

<sup>1</sup> J. Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de L'Europe des Douze*, Ed. Montchrestien, Paris, 1993, p. 281.

<sup>2</sup> A. de Laubadère *apud* J. Ziller, *op. cit.*, p. 282.

baza legilor și în conformitate cu acestea, cu scopul principal de a pune în aplicare normele legale<sup>1</sup>.

În ceea ce privește conceptul de **stat de drept (Rechtsstaat)**, autorii germani au arătat că organele acestuia funcționează după principiul separației puterilor și, mai mult, acestea beneficiază de atribuirea de competențe limitate, dar și de reguli procedurale permanente, clare și obligatorii. În plus, statul de drept creează, structurează și garantează ansamblul ordinii juridice, indispensabil pentru existența individului, dar și pentru viața în societate, mijlocul specific acestei ordini fiind legea<sup>2</sup>.

S-a atras atenția însă că, mai ales în a doua jumătate a secolului al XX-lea, noțiunea de „stat de drept” a atins o notorietate considerabilă, chiar o conotație universală, aspect care determină întrebarea firească dacă arogarea acestui calificativ de către un stat „exprimă o realitate sau o adeziune universală cu iz de mimetism, lipsită de substanță”<sup>3</sup>.

În fine, în ceea ce privește sintagma **domnia legii (rule of law)**, juriștii britanici au sintetizat semnificațiile acesteia și au arătat dimensiunile sale esențiale, și anume: (1) competențele exercitate de puterea politică și de funcționari trebuie să aibă un fundament legitim și să se bazeze, de asemenea, pe o autoritate atribuită de lege, (2) iar legea trebuie să respecte criterii minime de justiție (minimum standards of justice) materiale și formale în același timp. Astfel, de exemplu, o lege care ar avea incidență asupra libertății individuale ar trebui să fie certă și previzibilă în mod rezonabil, iar în cazul în care această lege ar acorda largi puteri discreționare, ea ar trebui să stabilească în același timp și garanții serioase contra abuzului de putere discreționară<sup>4</sup>. Într-o altă opinie, la fel de bine sistematizată, „rule of law” include (1) principiul legalității (orice autoritate guvernamentală care acționează

---

<sup>1</sup> D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 35.

<sup>2</sup> K. Hesse *apud* J. Ziller, *op. cit.*, p. 283.

<sup>3</sup> R. A. Lazăr, *Statul de drept și contenciosul administrativ*, Buletinul Științific nr. 10, Ed. Cugetarea, Iași, 2001, p. 136.

<sup>4</sup> S.A. de Smith *apud* J. Ziller, *op. cit.*, p. 283-284. După cum se precizează de către H. W. R. Wade, C.F. Forsyth, *Administrative law*, a IX-a ediție, Ed. Oxford University Press, 2004, Oxford, p. 23, „exceptând situația când se prevede expres contrariul, Parlamentul este prezumat a nu-și exercita competența în contra lui «rule of law». Iar «rule of law» determină standarde minime de obiectivitate, substanțiale și procedurale”.

într-un anumit mod trebuie să-și poată justifica acțiunea ca fiind autorizată de lege), (2) limitarea puterii discreționare (guvernanții trebuie să se raporteze la un set de reguli și principii care restricționează puterea discreționară, iar sistemul de drept trebuie să aibă propriile standarde pentru a judeca problemele privind abuzul de putere discreționară), (3) independența justiției, (4) corecta balanță a legii între guvernanți și cetățeni (guvernanții nu trebuie să se bucure de nejustificate privilegii sau derogări de la lege)<sup>1</sup>.

Deși nu sunt identice, cele trei concepte – „principe de légalité”, „Rechtstaat”, „rule of law” – **presupun supunerea administrației dreptului și deci controlului exercitat de către instanțele judecătorești**. Acesta a fost fundamentul dreptului administrativ în toate țările Europei Occidentale în secolul al XX-lea, dar și în cel actual, a cărui manifestare esențială este concepută ca fiind existența unui sistem structurat ierarhic al surselor dreptului, plasând administrația pe o poziție subordonată.

Statul de drept va trebui înțeles prin urmare ca un stat care este organizat pe baza principiului separației puterilor, în aplicarea căruia justiția dobândește o reală independență, stat care urmărește prin legislația sa promovarea drepturilor și a libertăților inerente naturii umane și care asigură respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor lui, în întreaga lor activitate<sup>2</sup>.

Statul de drept este totodată expresia preocupării pentru a asigura ordinea, imparțialitatea și securitatea juridică, iar aceste obiective pot fi atinse în condițiile respectării dispozițiilor legale în întreaga activitate a autorităților publice, și în special în ceea ce privește adoptarea și emiterea de acte administrative<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> H. W. R. Wade, C.F. Forsyth, *op. cit.*, p. 20-23. Sintetic, după cum arată autorii, «rule of law» se raportează la «legality and discretionary power», «judicial independence», «fairness» (**legalitate și putere discreționară, independență judecătorească și obiectivitate**). Tot așa s-a apreciat că „judecătorii acceptă răspunderea pentru menținerea «rule of law», care cuprinde controlul asupra activităților executivului și refuzul de a aproba un comportament care amenință fie drepturile omului, fie «rule of law»”.

<sup>2</sup> T. Drăganu, *op. cit.*, 1992, p. 10.

<sup>3</sup> R. A. Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite*, Revista de Drept Public nr. 3/2003, p. 84.

**Statul de drept nu înseamnă însă pur și simplu o legalitate formală** ce implică regularitatea și coerența în instaurarea și punerea în aplicare a ordinii democratice, ci și o deplină acceptare a valorii supreme a persoanei umane, garantată de instituții constituind un cadru pentru expresia sa cea mai completă.

Preocuparea majoră a noilor democrații este tocmai aceea de a depăși faza înțelegerii statului de drept doar la nivel pur formal și de a-i da conținut prin crearea unei legislații adecvate exigențelor acestuia, punându-se accent pe controlul conformității statului cu legea, control exercitat de o autoritate judecătorească independentă<sup>1</sup>.

## **1.2. Identificarea premiselor statului de drept**

Statul de drept a devenit o valoare în sine, o exigență axiologică, fenomenul resurecției lui putând avea multiple explicații, între care: pierderea fiabilității statului, care apare nu numai ca un instrument de promovare și asigurare a securității colective, dar și ca un posibil agent de opresiune; accentul pus pe protecția individului în fața puterii, pe apărarea drepturilor și a libertăților lui fundamentale contra „dictaturii majorității democratice”; redescoperirea dreptului ca un mijloc de refacere a liantului social și ca mijloc de limitare a supremației etatice<sup>2</sup>.

După cel de-al doilea război mondial, tema statului de drept nu a mai fost atât o temă de dezbateri abstracte și contradictorii pe tărâmul filozofiei, al politologiei ori în spațiul doctrinei juridice, cât mai ales o temă de reflecție asupra conținutului și rolului dreptului, pentru a face din drept o antiteză a totalitarismului. În fostele țări comuniste, statul de drept și-a găsit consacrară expresă în legile fundamentale, precum și sisteme specifice de funcționare. Adeseori însă, după cum afirmă profesorul Ion Deleanu, „discursul filozofic sau cel politic pe tema statului de drept alunecă înspre incantație sau degenerază în verbalism, construindu-se macarale de cuvinte pentru a se ridica o biată pietricică”<sup>3</sup>. Același autor îndeamnă la a lua în considerare spusele lui

---

<sup>1</sup> **R. A. Lazăr** – *loc.cit.*, Buletinul Științific nr. 10, Ed. Cugetarea, Iași, 2001, p. 136.

<sup>2</sup> **I. Deleanu** – *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat* –, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 91.

<sup>3</sup> **Ibidem**, p. 91.

Starigitul: „este mai curând preferabil ca legea să guverneze statul; cel ce pretinde ca rațiunea să domnească pare a cere să domnească divinitatea și legile; dar cel ce pretinde să domnească un om, adaugă și animalul ... De aceea, legea este rațiune fără porniri pătimașe”.

Statele care își arogă calificativul de stat de drept nu au creat însă un model unanim acceptat, dar au aderat la ideea că statului de drept îi este caracteristic principiul legalității, care presupune existența unei ierarhii a normelor și conformarea tuturor actelor autorităților publice față de regula superioară, precum și necesitatea verificării conformității cu legea<sup>1</sup>. Aceasta este constanta care a prins contur între soluțiile tehnice diferite exprimate, constantă care în majoritatea cazurilor are un caracter constituțional, căci în fond constituțiile sunt cele care „trebuie să prevadă distribuția autorității și limitele în care se poate extinde puterea, precum și mijloacele de contracarare, astfel încât să se poată determina întotdeauna ceea ce este legal sau ilegal”<sup>2</sup>.

Datorită complexității, semnificațiilor și implicațiilor sale, statul de drept nu se lasă „constrâns” într-o definiție rigidă și exhaustivă, dar două elemente sunt totdeauna prezente în diferitele definiții ale acestui concept: relația dintre stat și drept și, așa cum am mai precizat, subordonarea statului față de drept.

Deși subliniază complexitatea fenomenului, care determină dificultatea definirii acestuia, dar și dificultatea identificării premiselor statului de drept, profesorul Ion Deleanu reliefează, în lucrarea sa care abordează comparativ instituțiile constituționale, câteva condiții sau

---

<sup>1</sup> R.A. Lazăr, *loc. cit.*, Buletinul Științific nr. 10, Ed. Cugetarea, Iași, 2001, p. 138. În ceea ce privește caracteristicile statului de drept, acestea au fost enunțate de C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 567: „a. puterea își are sursa formală în Constituție, care stabilește și cadrul de exercitare a acesteia; b. legitimitatea populară (directă sau indirectă) a autorităților publice; c. egalitatea tuturor în fața legii și a justiției; d. neretroactivitatea legii; e. legea să exprime voința suverană a poporului, adoptarea ei urmând cu strictețe procedura constituțională; f. asigurarea supremației Constituției prin controlul politic și jurisdicțional; g. **instituționalizarea și funcționarea contenciosului administrativ**; h. dreptul la apărare, bazat pe prezumția legală de nevinovăție, corelat cu independența și imparțialitatea justiției; i. afirmarea pluralismului politic; j. alegeri libere organizate la anumite intervale, prin vot universal, egal, direct și secret; k. garanțarea drepturilor și libertăților cetățenești consfințite de Constituție”.

<sup>2</sup> A. Iorgovan, *Drept constituțional și instituții politice – Teorie generală*, Ed. Galeria I.L. Calderon, București, 1994, p. 17.

premise ale statului de drept, în absența cărora acesta din urmă nu se poate constitui și deveni o realitate: **(1) acreditarea unei noi concepții cu privire la stat** (îndeosebi sub următoarele aspecte: natura voluntară sau consensuală a statului, delimitarea statului de societatea civilă, responsabilitatea statului și a autorităților care-l alcătuiesc, constrângerea intervenției statului în societate la domenii minimale, la forme adecvate și rezonabile); **(2) valorificarea, în condiții contemporane, pe relieful unor realități politice insurmontabile, a rațiunilor și mecanismului separației puterilor**; **(3) instaurarea și aprofundarea unei autentice și reale democrații**; **(4) instituționalizarea și garantarea drepturilor omului și cetățeanului**; **(5) structurarea ordinii juridice coerente și ierarhizate și asigurarea acestei ordini**<sup>1</sup>. Departate de a fi incompatibile, aceste condiții sau premise se completează reciproc și interacționează convergent.

Ideile corespund, cu excepția primea, opiniei exprimate de profesorul Tudor Drăganu cu privire la aceste condiții *sine qua non* ale statului de drept, opinie regăsită în lucrarea sa din 1992 dedicată în întregime conceptului de stat de drept. Astfel, în această lucrare premisele statului de drept sunt enumerate după cum urmează: (1) înrădăcinarea în conștiința civică a convingerii că există drepturi inerente naturii umane opozabile statului, (2) un sistem democratic de adoptare a legilor, (3) separația puterilor statului, (4) independența justiției<sup>2</sup>.

Cu toate acestea, după cum cu precizie menționează tot profesorul Drăganu, „chiar și dacă aceste premise ale statului de drept sunt date și mecanisme pentru garantarea cât mai eficientă a drepturilor și libertăților cetățenești sunt instituite, **statul de drept rămâne un ideal care întâmpină piedici uneori greu, iar altele foarte greu de depășit în realizarea lui practică**”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> I. Deleanu, *op. cit.*, p. 81. În sensul instaurării unei noi concepții cu privire la stat, precum și al conceptului de stat ca ordine juridică, s-au exprimat și autorii L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, în lucrarea *Droit constitutionnel*, Ed. Dalloz, a VIII-a ediție, Paris, 2005, p. 31-35.

<sup>2</sup> T. Drăganu, *op. cit.*, 1992, p. 13-75.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 184. În același sens E. Picard *apud* I. Deleanu, *op. cit.*, p. 69, nota 1 subsol, unde se reține că „statul de drept nu este niciodată o realitate desăvârșită și niciun stat nu poate, fără o îngâmfare vană și de nesuportat, să pretindă că a atins

### **I.3. Limitele statului de drept. Puterea discreționară a autorităților publice**

Este de notorietate faptul că orice principiu – și aserțiunea este valabilă și în cazul principiilor juridice – cunoaște anumite situații de excepție, care derogă de la regula instituită. Oricât de util socialmente s-a dovedit a fi și oricât de adânc înrădăcinat în conștiința publică a ajuns, totuși, și în cazul statului de drept există situații derogatorii care constituie, practic, adevărate limite ale conceptului analizat. Sunt considerate astfel de limite următoarele situații de excepție: **(1) puterea discreționară a administratorului și a judecătorului, (2) starea de necesitate, (3) actele de guvernământ**<sup>1</sup>.

**Prin putere discreționară a administratorului și a judecătorului se înțelege facultatea pe care le-o dă legea, de a alege, după aprecierea lor, între mai multe soluții posibile, aplicabile în cazul concret.**

Acestei puteri i se acordă atributul de „discreționară” tocmai pentru a se sublinia că administratorul și judecătorul, atunci când legea le dă această facultate, nu mai sunt simple organe de aplicare a legii și că hotărârile lor de astă dată nu sunt în întregime izvorâte din lege, nu sunt impuse de aceasta, ci sunt rezultatul propriei lor alegeri.

Regăsim definiția acestei noțiuni într-o monografie care are ca obiect de analiză tocmai puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice. În această lucrare, se precizează că reprezintă putere discreționară **marja de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități astfel ca în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale**<sup>2</sup>.

Puterea discreționară a judecătorului sau a administratorului nu este, în numeroase cazuri, consecința lipsei ipotezei legii sau a caracterului ei incomplet, ci rezultă din faptul că legea întrebunțează fie în ipoteza, fie în dispoziția sa, **noțiuni beneficiind de un înțeles**

---

perfectiunea statului de drept. Statul de drept se dovedește a fi mai curând un fel de ideal, fără a fi totuși doar o utopie”.

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 184-219.

<sup>2</sup> D. Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999, p. 22.