

# **REZUMAT**

Lucrarea este structurată pe cinci capitole:

## **CAPITOLUL I**

Sistemul autorităților administrației publice

## **CAPITOLUL II**

Controlul legalității actelor administrative

## **CAPITOLUL III**

Aspecte teoretice și practice privind tipurile de litigii în care pot fi implicate autorități ale administrației publice

## **CAPITOLUL IV**

Instituția excepției de nelegalitate

## **CAPITOLUL V**

Aspecte de drept comparat

# CAPITOLUL I

## Sistemul autorităților administrației publice

### I.1. Cadrul juridic

În sistemele constituționale europene, la baza principiului separației puterilor se află ceea ce în doctrină se numește "checks and balances", formulă care constă într-un mecanism de verificare reciprocă între puteri și asigurarea unui echilibru funcțional între ele.

Conform Constituției, România este un stat național, suveran și independent ce se organizează potrivit principiului separației și echilibrului celor trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească.

Activitatea executivă are două componente de bază: guvernarea – adoptarea deciziilor esențiale pentru prezentul și viitorul țării și administrarea – rezolvarea nevoilor curente, cotidiene.

Administrația publică este constituită din administrația publică de stat și administrația publică locală.

Noțiunea de administrație publică semnifică "orice organ de stat sau al unităților administrativ - teritoriale care acționează în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public."

### I.2. Drept național – Drept comunitar. Conexiuni.

Principiul subsidiarității joacă un rol esențial în repartizarea competențelor între diverse niveluri de realizare a sarcinilor autorităților.

Diversitatea în unitate este una din trăsăturile Uniunii Europene.

Ordinea juridică comunitară este relativ autonomă față de dreptul intern al statelor membre.

Instanțele române aplică în mod direct principiile de bază ale dreptului comunitar, în baza principiului supremației dreptului comunitar, având obligația de a nu aplica dreptul național contrar dreptului comunitar.

Autoritatea centrală română în domeniul cooperării judiciare internaționale este Direcția Drept Internațional și Tratatate din Ministerul Justiției.

Începând cu data de 01.01.2007 cooperarea judiciară se desfășoară, în principiu, direct între autoritățile judiciare competente.

Rolul principal al Curții Europene de Justiție este de a oferi interpretarea obligatorie a dreptului comunitar. În acest sens judecătorul național are obligația aplicării dreptului comunitar, lăsând neaplicată orice dispoziție contrară din legislația națională, fără a trebui să ceară sau să aștepte eliminarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin alt procedeu constituțional.

Jurisprudența Curții Europene de Justiție este izvor al dreptului comunitar. Noul tratat de la Lisabona conferă un plus de putere CEJ, conferindu-i dreptul de a judeca cazuri pe baza legislației U.E. ca: azilul, vizele, imigrația ilegală sau cooperarea în materie juridică.

Dreptul comunitar oferă particularilor posibilitatea de a-l invoca în fața instanțelor naționale, împotriva organismelor publice sau a altor particulari. Este ceea ce se numește efectul direct al dreptului comunitar. Judecătorul național devine el însuși instanță comunitară.

### **I.3. Principii care se aplică în procedura necontencioasă.**

Potrivit principiului legalității, toate autoritățile statului sunt obligate să respecte legea ca orice cetățean.

Conform principiului oportunității, emiterea actelor administrative trebuie corelată cu legalitatea acestora.

Organele abilitate trebuie să urmărească eficacitatea rezultatelor deciziilor.

Drepturile și libertățile constituționale trebuie exercitate cu bună credință, fără să încalce drepturile și libertățile celorlalți. Funcționarul public este obligat să aibă un comportament echilibrat și nediscriminatoriu față de toți cei cărora li se adresează pentru rezolvarea diferitelor probleme.

Motivarea deciziilor administrative este obligatorie.

În raporturile lor cu administrația, persoanele particulare dispun de recursul administrativ și recursul jurisdicțional.

Transparența decizională este un mecanism esențial pentru orice societate democratică cere asigură participarea eficientă a cetățenilor la viața publică și presupune informarea prealabilă a persoanelor asupra problemelor de interes public, consultarea cetățenilor cu privire la proiectele de acte normative și participarea activă a cetățenilor la procesul de luare a deciziilor.

Activitatea de control are rolul de a regla executarea deciziei administrative, fiind un important mijloc de realizare a funcțiilor de reglare și autoreglare a întregului sistem.

Rezolvarea problemelor cetățenilor presupune îmbunătățirea permanentă a comunicării, reducerea birocrăției, creșterea gradului de pregătire a personalului în domeniul informaticii, creșterea eficienței activității, celeritate în rezolvarea sarcinilor, folosirea unor standarde moderne de evaluare și aplicarea unui management de performanță.

În baza principiului subsidiarității, Uniunea intervine în domeniile ce nu țin de competența sa exclusivă, numai în măsura în care obiectivele unei acțiuni preconizate nu pot fi atinse în mod satisfăcător de către statele membre.

Subsidiaritatea este un principiu care face posibilă distribuirea atribuțiilor și competențelor în conformitate cu principiul democrației și al descentralizării puterii.

Există o obligație de cooperare loială între statele membre și instituțiile comunitare. Această obligație impune instituțiilor publice nu doar să-și respecte reciproc competențele, ci și să pună la punct proceduri menite să asigure buna desfășurare a procesului decizional.

Responsabilitatea, libertatea și răspunderea juridică sunt inerente statului de drept.

#### **I.4. Principii care se aplică în procedura contencioasă.**

Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, trebuie să urmeze procedura administrativă prealabilă.

Orice activitate jurisdicțională trebuie să respecte principiul contradictorialității cât și dreptul la apărare.

Independența instanței privește independența sa față de celelalte autorități ale statului, precum și independența și imparțialitatea sa față de părțile din proces.

Dreptul la apărare, consfințit prin Constituție, se referă la asistența juridică facultativă, potrivit căreia părțile au dreptul să dispună după cum cred de cuviință. Existența unei jurisdicții administrative prealabile nu exclude liberul acces la justiție.

Principiul unității de jurisdicție presupune că unele și aceleași instanțe de contencios administrativ vor soluționa în fond și în recurs, toate categoriile de litigii de contencios administrativ.

## CAPITOLUL II

### Controlul legalității actelor administrative

#### II.1. Controlul legalității actelor administrative

Statului de drept îi este caracteristic principiul legalității, ordinea de drept este asigurată de obligativitatea legii.

Forma scrisă a actelor administrative este cerută pentru a se putea duce la îndeplinire și pentru a se verifica legalitatea lui, iar în caz de litigiu să se poată face proba actului și cuprinsului său.

Personajul cheie al statului de drept este judecătorul chemat să decidă dacă autoritatea publică a acționat în limitele competenței recunoscute prin lege și dacă persoanele fizice sau juridice și-au întemeiat acțiunea lor pe drepturi subiective sau interese legitime.

Cu privire la faptele juridice administrative săvârșite de funcționarii publici, cel care se consideră vătămat într-un drept al său sau într-un interes legitim, nu poate acționa în fața instanțelor de contencios administrativ nici pe funcționarul public care a săvârșit fapta administrativă ilicită și nici serviciul public în care acesta funcționează, ci numai în fața instanțelor de drept comun, întemeiat pe art. 998 C. civ. – în cazul funcționarului public și pe art. 1000 C. civ. – în cazul serviciului public. De la această regulă face excepție un singur caz de săvârșire de către un funcționar public, a unei fapte administrative ilicite, în care legiuitorul dă dreptul persoanei fizice sau juridice de a se adresa instanței de contencios administrativ. Este cazul refuzului de a-i rezolva o cerere în timpul prevăzut de lege.

Faptele administrative, fără deosebire că sunt licite sau ilicite, nu pot fi revocate și nici anulate, deoarece, odată săvârșite ele își produc efectele pentru care au fost săvârșite. Astfel, de exemplu, un

funcționar public demolează un zid, acesta rămâne demolat chiar dacă autoritatea administrativă al cărei funcționar public a săvârșit fapta administrativă (a dărâmat zidul) ar dori să revoce ori să anuleze dărâmarea zidului.

O temă de actualitate privind emiterea actelor administrative, o reprezintă relația dintre legalitate și oportunitate. Oportunitatea vizează conformitatea actului administrativ cu scopul legii. Legalitatea este elementul central al regimului juridic al actelor administrative și exprimă conformarea acestora cu legea.

Noțiunea de oportunitate este considerată ca fiind cea caracteristică a actului juridic care definește o trăsătură specifică a acestuia numită și actualitate.

Actualitatea unui act juridic exprimă deplina concordanță, în cadrul și în limitele legii, a actului cu sarcinile care revin organelor administrative și exprimă concordanța dintre drept cu necesitățile în continuă transformare ale societății.

Pornind de la ideea că actele administrative sunt acte de realizare a legii, înseamnă că ele trebuie să fie, în primul rând, în deplină concordanță cu actul normativ suprem, cât și cu realitatea în care se aplică. Posibilitatea de acțiune a organelor administrative pe considerente de oportunitate este limitată strict de lege. Dreptul de a acționa pe considerente de oportunitate este stabilit prin ipoteza normei juridice.

Exercitarea dreptului de apreciere se face cu respectarea principiului legalității, nefiind valabil un act oportun dar ilegal.

Toate actele administrative sunt supuse controlului de legalitate și controlului de oportunitate din partea organelor administrației de stat ierarhic superioare.

## **II.2. Controlul judecătoresc asupra actelor administrative.**

Controlul judecătoresc se desfășoară asupra celor mai diferite aspecte ale complexe activități executive a statului. În acest capitol prezentăm numai modul în care se înlăptuiește controlul judecătoresc asupra actelor administrative.

Contenciosul administrativ este definit ca fiind activitatea de soluționare de către instanțele de contencios-administrativ a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este și autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din omiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuz nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

- Controlul judecătoresc de contencios are următoarele caracteristici:

- se exercită numai asupra actelor administrative și a faptelor asimilate acestora, în care organul apare numai ca subiect de drept special, investit cu atribuții de realizare a puterii de stat și nu ca persoană juridică de drept privat;

- se desfășoară asupra tuturor autorităților administrative centrale, teritoriale și locale;

- vizează verificarea legalității actelor și faptelor administrative, nefiind un control de oportunitate. Problemele de oportunitate apar cu totul excepțional în activitatea instanțelor, când devine un aspect al legalității prin intermediul unei dispoziții legale exprese sau implicite;

- nu are un caracter exclusiv;

- este ulterior adoptării sau executării actului administrativ, întrucât verifică legalitatea unor măsuri deja existente, putând fi și



anterior sau concomitent față de momentul executării măsurii pe care, după caz, o suspendă sau o desființează;

- nu este un control de plină jurisdicție, în sensul că instanța de judecată, deși poate suspenda sau anula actul administrativ, ori, după caz, poate dispune înlăturarea vătămării sau repararea prejudiciului, ea nu va putea totuși emite actul sau măsura necesară, neputându-se substitui în atribuțiile organului administrativ. Cu alte cuvinte hotărârea judecătorească nu constituie temeiul direct al realizării dreptului subiectiv, trebuind ca în baza ei să se emită totuși actul administrativ necesar;

- este un control în baza competenței generale de verificare a legalității oricărui act administrativ, cu excepțiile legale, și a competenței speciale privind verificarea anumitor acte administrative și fapte determinate;

- se desfășoară în baza unei proceduri specifice, cu caracter jurisdicțional, bazată pe contradictorialitatea dezbaterilor și independența judecătorilor;

- are un caracter subsidiar, ceea ce indică posibilitatea ca în prealabil alte autorități de stat să poată verifica legalitatea măsurilor contestate, controlul judiciar rămânând ultima soluție posibilă la care se recurge după utilizarea fără succes a procedurii administrative prealabile ori a celei de conciliere în cadrul controalelor administrative.

- Regimul juridic al acțiunii în contencios administrativ.

Se observă că noua Lege a contenciosului administrativ a preferat noțiunea de "persoană" în locul formulei generale "cel vinovat" când se referă la subiectele de sesizare a instanței. Legea nr. 554/2004 și Legea nr. 262/2007 schimbă filosofia contenciosului

administrativ, prin introducerea posibilității sesizării instanței de către Ministerul Public sau de către Avocatul Poporului în condițiile în care titularul acțiunii rămâne persoana care se consideră vătămată prin actul administrativ atacat.

În primul alineat al art. 1 din Legea nr. 554/2004 se regăsește regula acțiunilor în contenciosul administrativ: titularul acțiunii poate fi orice persoană care se consideră vătămată atât într-un drept subiectiv, cât și într-un interes legitim personal sau, după caz, de natură publică.

Textul nu precizează despre ce persoană este vorba, ci folosește formularea cu caracter general "orice persoană", de unde tragem concluzia că sunt avute în vedere, în egală măsură, persoanele fizice și persoanele juridice.

- Acțiunea introdusă de terța persoană.

Este vorba despre problema contestării actelor administrative care afectează drepturile sau interesele legitime ale unei alte persoane decât destinatarul actelor. Acțiunea se va formula atât împotriva autorității publice pârâte, cât și împotriva beneficiarului actului, acesta din urmă având posibilitatea, în contradictoriu, să-și formuleze apărările, în raport de susținerile reclamantului. În situația în care reclamantul (terța persoană) nu înțelege să solicite introducerea în cauză și a beneficiarului actului administrativ dedus judecății, cererea de anulare a acestui act apare ca inadmisibilă.

- Acțiunile în contenciosul subiectiv introduse de Avocatul Poporului.

Avocatul Poporului poate sesiza instanța de contencios administrativ numai pentru apărarea unei persoane fizice și numai

dacă aceasta, în prealabil a sesizat Avocatul Poporului. Acțiunile promovate de Avocatul Poporului în contencios administrativ apar ca un instrument juridic la care această instituție apelează numai după ce a epuizat celelalte mijloace specifice activității sale. Trebuie să facem distincție între acțiunile de contencios subiectiv, când Avocatul Poporului sprijină cetățeanul și care sunt guvernate de principiul disponibilității, și acțiunile de contencios obiectiv, când Avocatul Poporului apără ordinea de drept care protejează și drepturile cetățeanului. Aceste din urmă cereri sunt introduse în nume propriu și potrivit art. 28 alin. (3) din lege nu mai pot fi retrase.

- Participarea Ministerului Public în litigiile de contencios administrativ.

Reprezentantul Ministerului Public poate participa la soluționarea litigiilor de contencios administrativ dacă apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept și a drepturilor și libertăților cetățenilor.

În cazul actelor administrative individuale, Ministerul Public trebuie să fie sesizat în prealabil, de o persoană fizică sau juridică. Sesizarea are ca obiect aspecte ce vizează săvârșirea de fapte penale, sau, după caz, de abateri administrative pentru că, numai în aceste ipoteze se poate orbi despre atribuțiile Ministerului Public.

Ca un element suplimentar, Legea nr. 262/2007 a inserat și condiția existenței acordului prealabil al persoanelor vătămate prin acte administrative individuale pentru introducerea acțiunii.

- Acțiunile în cazul ordonanțelor Guvernului.

Instanța de contencios administrativ ca judeca cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțele declarate neconstituționale, pe fond, numai după ce s-a

judecat litigiul de contencios constituțional. În caz contrar, acțiunea se respinge ca inadmisibilă pe fond.

- Subiectele de drept public care pot formula acțiuni în contenciosul administrativ.

Pot avea calitatea de reclamant: Prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și persoanele de drept public, atunci când le este încălcat un drept subiectiv prin acte administrative abuzive, emise cu exces de putere.

- Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție.

- Este inadmisibilă, în materia contenciosului administrativ, acțiunea având ca obiect constatarea edificării unei construcții fără autorizație și aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale, întrucât în cauză nu a fost atacat un act administrativ în sensul art. 1 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

Cu alte cuvinte, pentru a fi admisibilă o acțiune în contencios administrativ, nu este suficientă condiția ca pârâții chemați în judecată să fie autorități publice. Este necesar să se conteste un act administrativ sau să fie invocat un refuz nejustificat de soluționare a unei cereri ori să se solicite constatarea nesoluționării în termenul legal al unei cereri.

- Când reclamanta nu a făcut dovada vătămării unui drept recunoscut de lege, este o problemă de fond, iar nu o excepție procesuală care să fie soluționată în condițiile art. 137 Cod procedură civilă. În aceste condiții este inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ.

- Avizul nu este un act administrativ, ci un act premergător care nu poate fi atacat de sine stătător. Legiuitorul nu reglementează

posibilitatea atacării lui separat de actul administrativ în considerarea căruia s-a emis. Actele preparatorii, indiferent de caracterul lor, nu au calitatea de acte administrative, conform Legii nr. 554/2004 și ca urmare, nu pot fi atacate separat de actele administrative pe care le fundamentează. Pe cale de consecință, acțiunea în anularea avizului apare ca inadmisibilă în contencios administrativ.

- Este inadmisibilă, în materia contenciosului administrativ, acțiunea prin care se solicită anularea unui titlu executoriu emis de Administrația Finanțelor Publice, întrucât acest act întocmit în cadrul procedurii de executare silită poate fi contestat în temeiul art. 169 Cod fiscal, normă imperativă care instituie o procedură specială.

De altfel, actul atacat nu este un act administrativ din perspectiva definiției legale date acestei noțiuni prin art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

- Este inadmisibilă în contencios administrativ cererea de constatare a nulității absolute a unui proces-verbal de adjudecare, deoarece acest act nu este administrativ, ci un act de executare silită, care poate fi contestat potrivit regulilor de drept comun instituite de Codul de procedură civilă.

- În cauză, reclamanta nu a chemat în judecată o autoritate care acționează în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public, ci o persoană fizică, aflată în raportul de funcție cu Administrația Prezidențială. Această persoană nu poartă avea calitate procesuală pasivă într-un litigiu de contencios administrativ care poate avea ca obiect obligarea pârâtului la soluționarea unei petiții.

- Procedura administrativă prealabilă.

În mod constant, instanțele de contencios administrativ au apreciat că procedura administrativă prealabilă reprezintă o condiție

de exercitare a dreptului la acțiune, motiv pentru care neîndeplinirea acesteia atrage inadmisibilitatea acțiunii, potrivit art. 109 alin. (2) C.p.c.

- Instanța competentă.

Pentru stabilirea competenței materiale, legea instituie două criterii: rangul autorității și valoarea litigiilor evaluate în bani.

- Soluții posibile în litigiile având ca obiect actul administrativ unilateral.

Instanța poate să anuleze actul administrativ, total sau parțial, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă.

Instanța poate dispune plata unor despăgubiri pentru daune materiale și/sau morale cauzate, precum și a cheltuielilor de judecată la cererea reclamantului. Aceste soluții nu sunt limitative.

În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, modificând sau casând sentința, va rejudeca litigiul în fond, dacă nu sunt motive de casare cu trimitere.

Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță.

- Executare hotărârilor instanțelor de contencios administrativ.

Actele de executare pot fi cenzurate pe calea contestației la executare.

Există hotărâri care nu sunt susceptibile de executare silită, precum hotărârea prin care se anulează un act administrativ.

### **II.3. Condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ.**

- actul atacat să fie un act administrativ;
- vătămarea unui drept sau unui interes legitim, recunoscut de lege în favoarea reclamantului;
- actul atacat să emane de la o autoritate publică;
- efectuarea procedurii administrative prealabile.

## **CAPITOLUL III**

### **Aspecte teoretice și practice privind tipurile de litigii în care pot fi implicate autorități ale administrației publice**

Tipurile de litigii în care pot fi implicate autorități ale administrației publice sunt: litigiile de contencios administrativ și fiscal, litigiile de drept civil, litigiile de drept penal, litigiile de dreptul familiei, litigiile de dreptul muncii.

#### **Litigiile de drept administrativ și fiscal**

- Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.

În cazurile de dizolvare de drept ale consiliilor locale sau județene primarul, viceprimarul sau orie altă persoană interesată sesizează instanța de contencios administrativ.

- Legea nr. 393/2004 privind statutul obligațiilor.

În cazul în care încetarea de drept a mandatului de consilier se constată de către consiliul local, respectiv județean prin hotărâre, la propunerea primarului, ori după caz, a președintelui consiliului județean, hotărârea consiliului poate fi atacată de consilier, la instanța de contencios administrativ.

În cazul "eliberării din funcție", viceprimarul, sau vicepreședintele consiliului județean, se pot adresa instanței de contencios administrativ competente.

- Legea nr. 21/1991 privind cetățenia română.

Ordinul ministrului justiției privind respingerea cererii de acordare sau de redobândire a cetățeniei, poate fi atacat la secția de contencios administrativ a curții de apel e la domiciliul său.

- Legea audiovizualului nr. 504/2002.

Actele cu caracter normativ, deciziile emise de consiliu pot fi contestate la instanța de contencios administrativ de către orice persoană care se consideră prejudiciată de acestea.

- Codul de procedură fiscală.

Deciziile emise în soluționarea contestațiilor împotriva titlului de creanță sau altor acte administrative fiscale pot fi atacate la secția de contencios administrativ.

- Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

Proprietarii nemulțumiți pot ataca hotărârea comisiei la secția de contencios administrativ a curții de apel în raza căreia se află imobilul. Acțiunea nu se timbrează.

- Legea nr. 143/1999 privind ajutorul de stat.

Deciziile Consiliului concurenței pot fi atacate de părțile interesate la Curtea de Apel București.

- Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici.

Raportul juridic dintre funcționarul public și autoritatea publică nu se bazează pe contractul individual de muncă, ci pe actul numirii, ca act unilateral al autorității.

În ceea ce privește dreptul la asociere, la grevă, soluționarea litigiilor intră în competența instanțelor de contencios administrativ.



Pentru conflictele de muncă având ca obiect contestarea sancțiunii disciplinare, a dispoziției de imputare, ori a ordinului privind încetarea raportului de serviciu sunt de competența tribunalului muncii.

- Legea nr. 7/2006 privind Statutul funcționarului public parlamentar.

Funcționarul public parlamentar nemulțumit de încetarea raportului de serviciu sau de sancțiunea aplicată poate contesta ordinul la instanța de contencios administrativ.

### **Litigiile de drept civil.**

- Legea nr. 18/1991 a fondului funciar.

Împotriva hotărârii comisiei județene se poate face plângere la judecătoria.

### **Litigii de dreptul muncii.**

Persoanele care ocupă funcții în compartimentele de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații și deservire sunt angajate cu contract individual de muncă și li se aplică legislația muncii.

## **CAPITOLUL IV**

### **Instituția excepției de nelegalitate**

#### **Considerații introductive.**

Excepția de nelegalitate este un mijloc de apărare tradițional reprezentând o formă de control indirect al actelor administrative.

Din vreme de în Constituție este consacrat principiul după care nimeni nu este mai presus de lege, iar justiția se înfăptuiește în numele legii, este de la sine înțeles că hotărârea judecătorească nu se poate întemeia pe un act administrativ decât dacă acesta este în consonanță cu legea.

- **Actele care pot face obiectul excepției de nelegalitate.**

Excepția de nelegalitate poate fi invocată în legătură cu un act administrativ individual în orice categorie de litigii: civile, penale, comerciale, de muncă, precum și un act normativ.

- **Acte administrative nesupuse controlului judecătoresc.**

Actele administrative emise în raportul cu Parlamentul și actele administrative de comandament cu caracter militar nu fac obiectul excepției de nelegalitate.

Apare, însă, o problemă delicată, respectiv de a ști referitor la actele administrative de comandament militar, când se sfârșește dreptul de apreciere și când începe dreptul fundamental al cetățeanului?

Conformitatea cu legea fundamentală vizează atât dimensiunea sincronică a legislației, adică reglementarea ca atare, cât și dimensiunea diacronică, adică aplicarea reglementării.

În ceea ce privește sincronia, ne plasăm în sfera litigiului de neconstituționalitate, iar în ceea ce privește diacronia, ne plasăm în sfera litigiului de nelegalitate, chiar dacă este vorba încălcarea legii fundamentale.

Prin urmare, în lipsa unor dispoziții exprese în legea organică, instanțele de contencios administrativ vor aplica, în soluționarea litigiilor ce au ca obiect excesul de putere, direct textele Constituției, în primul rând art. 53. Astfel, instanțele de contencios administrativ

vor trebui să aprecieze dacă actul administrativ, care face obiectul litigiului a fost necesar pentru aplicarea regimurilor sau, după caz, înlăturarea situațiilor prevăzute de art. 5 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ. Apoi instanțele vor evalua dacă actul apare ca fiind necesar "într-o societate democratică" și, în fine, instanțele vor aprecia dacă restrângerea prin actul administrativ a exercițiului dreptului vătămat este proporțională cu situația care a determinat emiterea actului și dacă nu este cumva discriminatoriu.

Din interpretarea sistematică a Constituției rezultă că aceste acțiuni nu pot avea ca temei decât încălcări ale drepturilor sau ale libertăților nu și a intereselor legitime.

Actele administrative bilaterale nu pot fi contestate pe calea excepției de nelegalitate.

Premisa excepției de nelegalitate o reprezintă existența unui act administrativ. Un act premergător-preparator emiterii unui act administrativ nu poate face obiectul excepției de nelegalitate, legalitatea sa putând fi verificată în condițiile art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Excepția poate fi invocată din oficiu sau la cererea părții interesate în cadrul unui proces.

Actele administrative unilaterale cu caracter normativ pot fi supuse oricând controlului de legalitate numai pe calea acțiunii directe.

Excepția se va judeca obligatoriu în contradictoriu cu emitentul actului administrativ.

Instanța competentă teritorial este cea de la domiciliul pârâtului.

Soluționarea excepției de nelegalitate se face cu citarea tuturor părților litigiului, inclusiv emitentul actului administrativ, cu respectarea principiilor care guvernează procesul civil.

- **Efectele excepției de nelegalitate.**

Hotărârea dată în judecarea excepției de nelegalitate are efect numai între părțile aflate în litigiu în procesul în cadrul căruia s-a ridicat excepția.

Față de terți actul administrativ atacat prin excepția de nelegalitate va fi considerat în continuare valabil.

Faptul că stabilirea legalității actului pe calea excepției de nelegalitate nu duce la anularea actului administrativ ilegal nu este lipsit de unele consecințe practice.

Excepția de nelegalitate, fiind un mijloc de apărare, trebuie cercetat în concret în fiecare caz în parte, în raport cu obiectul acțiunii, astfel că, în situația existenței unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile, pronunțate anterior în soluționarea excepției referitoare la același act administrativ, nu se poate reține că există autoritate de lucru judecat, întrucât nu sunt îndeplinite cerințele prevăzute de art. 163 alin. (1) Cod pr. civilă în sensul triplei identități de cauză, obiect și părți.

Instanța va soluționa cauza fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

Instanța investită cu fondul cauzei va face vorbire despre efectele excepției de nelegalitate și rațiunile care stau la baza acestor efecte numai în considerentele hotărârii, urmând ca dispozitivul să cuprindă soluția asupra fondului cauzei, care a prilejuit ridicarea excepției de nelegalitate.

Se înțelege că, pentru această instanță, argumentele instanței de contencios administrativ care a soluționat excepția de nelegalitate au autoritate de lucru judecat.

Admiterea excepției are rolul de a crea un precedent judiciar care, desigur va fi invocat și în alte dosare și în cazul admiterii, actul administrativ în cauză intră în desuetudine, ceea ce va obliga autoritatea emitentă să-l retracteze. Nimic nu oprește autoritatea emitentă a actului administrativ ca, plecând de la declararea ca fiind ilegal să-l abroge.

### **Excepția de nelegalitate - comparare cu excepția de neconstituționalitate**

În Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în ceea ce privește excepția de nelegalitate s-a preluat soluția din legea nr. 47/1992, referitoare la excepția de neconstituționalitate, suspendându-se dosarul din instanța în fața căreia s-a ridicat excepția, până când se pronunță instanța de contencios administrativ competentă.

Făcând o comparație între cele două instituții se remarcă următoarele aspecte:

<b>EXCEPȚIA</b>	
<b>NELEGALITATE</b>	<b>NECONSTITUȚIONALITATE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• reprezintă incidente ivite în desfășurarea unui proces în fața instanțelor de judecată;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• reprezintă incidente ivite în desfășurarea unui proces în fața instanțelor de judecată;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• contestă legalitatea unui act administrativ unilateral de care depinde soluționarea cauzei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• contestă legitimitatea constituțională a unei prevederi legale dintr-o lege sau</li> </ul>

pe fond;	ordonanță, de care depinde soluționarea cauzei;
<ul style="list-style-type: none"> <li>• are caracter concret;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• are caracter concret;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• constituie o garanție legală a drepturilor și intereselor legitime;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• constituie o garanție constituțională a drepturilor și libertăților;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• este admisibilă dacă: <ul style="list-style-type: none"> <li>- există un act administrativ individual apreciat ca nelegal și de care depinde soluția ce urmează a fi dată în litigiu;</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• este admisibilă dacă: <ul style="list-style-type: none"> <li>- privește o lege, o ordonanță ori o dispoziție dintr-un asemenea act în vigoare;</li> <li>- dispoziția respectivă nu a fost constatată ca fiind neconstituțională;</li> <li>- are legătură cu soluționarea cauzei;</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• reprezintă excepția de ordine publică, așa încât pot fi invocate în orice fază procesuală de oricare parte sau de instanță din oficiu: <ul style="list-style-type: none"> <li>- instanța de fond sesizează instanța de contencios;</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reprezintă excepție de ordine publică: <ul style="list-style-type: none"> <li>- procurorul poate ridica excepția numai dacă are calitate de participant la proces;</li> <li>- numai instanța poate sesiza Curtea Constituțională;</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• reprezintă excepție de fond</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• reprezintă excepție de fond</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• sesizarea determină suspendarea de drept a judecării procesului;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sesizarea determină suspendarea de drept a judecării procesului;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• nu se aplică procedura perimării;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nu se aplică procedura perimării;</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• cauzele de inadmisibilitate au un caracter imperativ și sunt de ordine publică;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cauzele de inadmisibilitate au un caracter imperativ și sunt de ordine publică;</li> </ul>
---	---

Efectele deciziei instanței:

<b>Curtea Constituțională</b>	<b>Instanța de contencios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• sunt obligatorii pentru viitor și opozabile <i>erga omnes</i>;</li> <li>• legea declarată neconstituțională devine inaplicabilă;</li> <li>• încetează suspendarea litigiului, care se va judeca ținând cont de situația creată prin decizia Curții;</li> <li>• în procesele penale, decizia prin care se prevede că dispoziția penală a fost declarată ca neconstituțională, are efecte similare unei abrogări;</li> <li>• decizia prin care s-a respins excepția consolidează prezumția de constituționalitate.</li> </ul>	<p>Efectele sunt mai reduse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sunt opozabile doar între părțile litigiului;</li> <li>• creează un precedent judiciar;</li> <li>• pentru instanța de fond, actul constatat nelegal nu mai există.</li> </ul>

## CAPITOLUL V

### Aspecte de drept comparat

<b>Sistemul de drept</b>	<b>Reglementare – Jurisprudență - Doctrină</b>
<p>Franța, Germania, Austria</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O decizie administrativă ilegală neatacată în termen și devenită definitivă, nu devine prin aceasta definitivă și legală;</li> <li>- Reclamantul are posibilitatea de a se prevala de ilegalitatea unei decizii definitive, care a stat la baza deciziei atacate și, în cazul în care ilegalitatea acesteia a "contaminat" decizia atacată, să obțină anularea ei;</li> <li>- Excepția de nelegalitate poate fi ridicată în orice moment împotriva actelor administrative normative;</li> <li>- Ilegalitatea unui act administrativ poate fi o sursă a responsabilizării administrației;</li> <li>- Excepția de nelegalitate nu poate fi invocată permanent împotriva actelor administrative individuale;</li> <li>- Recursul în exces de putere, care are ca obiect anularea actelor administrative ilegale. Anularea actului este sancțiunea cea mai energică a principiului legalității.</li> <li>- Există două mari reguli care guvernează excepția de nelegalitate: <ul style="list-style-type: none"> <li>• orice jurisdicție administrativă poate decide asupra legalității actului administrativ unilateral</li> </ul> </li> </ul>



	<p>contra căruia excepția de nelegalitate a fost ridicată;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dacă această jurisdicție administrativă nu este competentă de un recurs direct în anularea acestui act, se aplica regula conform căreia judecătorul administrativ este "judecător de excepție".</li> </ul> <p>- Dacă o jurisdicție a recunoscut nelegalitatea unui regulament, trebuie să-l abroge. Dacă administrația refuză să abroge actul normativ, un recurs pentru exces de putere este posibil contra acestui refuz de abrogare;</p> <p>- Există o altă sancțiune a principiului legalității: punerea în cauză a responsabilității administrației. Ea este pecuniară atunci când actul ilegal a cauzat un prejudiciu;</p> <p>- Recursul în anulare se face în două luni după publicare sau notificare;</p> <p>- Recursul în despăgubire se face atunci când prejudiciul este constituit;</p> <p>- Recursul de exces de putere este o contestație directă a actului și tinde să-l anuleze;</p> <p>- Excepția de nelegalitate este o contestare incidentă, ridicată într-un litigiu principal care are un alt obiect. Așadar se constată incidental legalitatea.</p>
<p>Sistemul de drept anglo-saxon (Anglia, S.U.A.)</p>	<p>- În țările anglo-saxone, pentru o mai mare siguranță există anumite reguli, bine alese de lege și practică în ceea ce privește competența autorităților administrative, relațiile dintre acestea și persoanele private, cât și responsabilitatea statului și agenților</p>

	<p>săi pentru vătămrile aduse persoanelor private. Dar aceste legi nu constituie, în ansamblul lor un sistem legislativ separat, distinct, așa cum este dreptul administrativ francez.</p> <p>Autoritățile publice sunt supuse aceleiași legi care guvernează persoanele private.</p> <p>O plângere împotriva deciziilor autorităților publice se promovează la o curte civilă sau penală.</p>
Italia, Belgia Sisteme de drept	<p>- Este reglementată excepția de nelegalitate;</p> <p>- Cei care consideră că au suferit prejudicii pot să acționeze direct pentru anularea actului administrativ.</p>
Controlul exercitat de C.J.C.E.	<p>Curtea Europeană de Justiție acționează ca un veritabil tribunal administrativ.</p> <p>Excepția de nelegalitate este utilă datorită limitării în timp a introducerii acțiunii în anulare.</p> <p>Actele normative nu pot fi contestate decât de statele membre sau de instituțiile comunitare.</p> <p>Persoanele fizice sau juridice pot contesta decizia de executare a regulamentului sau a oricărui act normativ, ridicând în cadrul procesului excepția de nelegalitate a actului normativ. Actul normativ devine inaplicabil în speță, rămânând să-și producă efectele juridice în continuare, fără a fi anulat. Va fi anulată doar decizia emisă în temeiul actului normativ.</p> <p>Căile de contestare a actelor comunitare în fața Tribunalului de Mare Instanță și a Curții Europene de Justiție sunt: recursul în carență, recursul în</p>

	<p>anulare, recursul în interpretare și recursul în plină jurisdicție.</p>
<p>Subiectele de sesizare</p>	<p>Orice persoană fizică sau juridică poate să se plângă Curții împotriva unei instituții a comunității care a omis să-i adreseze un act, altul decât o recomandare sau un aviz.</p> <p>Pârâți în acțiune pot fi Parlamentul European, Comisia, Consiliul au B.C.E..</p> <p>Reclamanții sunt statele membre și celelalte instituții în afară de pârât.</p>
<p>Admisibilitatea acțiunii.</p>	<p>Acțiunea nu este admisibilă decât dacă instituția a fost în prealabil invitată să acționeze. Dacă la expirarea unui termen de 2 luni de la invitație, instituția nu a luat poziție, acțiunea poate fi formulată.</p> <p>Sesizarea prealabilă constituie o formalitate esențială. Invitația de a acționa trebuie să fie explicită și precisă, pentru a permite destinatarului să cunoască în concret măsura care îi este solicitată.</p> <p>Dacă instituția, nu răspunde în 2 luni de la invitație, sau dacă răspunsul său nu constituie o luare de poziție, acțiunea este admisibilă.</p> <p>Invitația trebuie adresată într-un "interval rezonabil".</p>
<p>Instanța competentă</p>	<p>Instanța competentă este Curtea de Justiție, cu excepția cazurilor în care acțiunile sunt formulate de persoane fizice sau juridice și al litigiilor între comunitate și agenții săi.</p>
<p>Obiectul</p>	<p>Abținerea trebuie să vizeze adoptarea unui</p>

acțiunii	<p>regulament, directivă sau decizie și a oricărui act obligatoriu.</p> <p>Articolul 232 TCE permite fondarea acțiunii pe orice "violare a tratatului". Această formulă nu vizează numai abținerea de a exercita o competență partajată, ci include și neexercitarea unei puteri discreționare ca urmare a unui abuz de putere.</p>
Hotărârea	<p>Hotărârea constatând carența instituției, nu antrenează o schimbare imediată a situației juridice.</p> <p>Judecătorul comunitar nu se poate substitui instituției pârâte și nu poate adopta actul solicitat.</p> <p>Hotărârea de anulare face ca actul atacat să dispară imediat și retroactiv.</p>
Excepția de nelegalitate	<p>Poate fi invocată numai pe cale incidentă cu ocazia unei acțiuni în fața C.J.C.E. sau T.P.I..</p> <p>Este o procedură accesorie cererii principale de anulare a deciziei individuale.</p> <p>Are un dublu rol: să permită particularilor să acționeze împotriva unui act cu caracter general, dar și statelor să obțină declararea inaplicabilității unui act pe care nu l-au atacat în termenul de 2 luni.</p>
Efectele excepției	<p>Excepția de nelegalitate nu permite a se obține anularea actului. Dacă judecătorul comunitar consideră că actul este nelegal, el va fi numai declarat inaplicabil în speță. Cu toate acestea instituția care a emis actul declarat nelegal va avea în mod normal interes să-l modifice, pentru a suprima orice îndoială cu privire la legalitatea sa.</p>
Condiții pentru	- Se invocă într-u proces în fața unui judecător

admiterea excepției de nelegalitate	administrativ de către persoana care contrazice un act individual administrativ; - Presupune existența unui drept subiectiv prejudiciat.
-------------------------------------	---

## **Concluzii și propuneri de lege ferenda**

Controlul judecătoresc privește apărarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor împotriva abuzurilor administrației.

Dreptul de acces la o instanță presupune: instituirea de către stat a unui sistem de asistență juridică gratuită.

Excepția de nelegalitate este un mijloc de apărare tradițional, reprezentând o formă de control indirect al actelor administrative. Ea este o excepție de ordine publică, așa încât ea poate fi invocată în orice fază procesuală și poate fi ridicată de către orice parte sau de instanță din oficiu.

Atribuțiile judecătorului intern în ansamblul juridic statal și comunitar au fost definite corespunzător, inclusiv în domeniul ce face obiectul prezentei lucrări.

Legea nr. 262/2007 a încercat să surprindă regulile fundamentale impuse la nivel european pentru garantarea dreptului la un proces echitabil.

Litigiile generate de o administrație necorespunzătoare vor exista, cu siguranță, și în viitor.

Ameliorarea relațiilor dintre cetățean și administrație, în special protecția acestuia față de actele administrative, constituie o trăsătură esențială a politicii juridice a statelor europene.

Se remarcă importanța rolului judecătorului național și, în același timp, responsabilitatea deosebită a acestuia, având în vedere

că, judecătorul național, însărcinat cu aplicarea, în cadrul competenței sale, a dispozițiilor dreptului comunitar, are obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, lăsând neaplicată, la nevoie, din propria sa autoritate, orice dispoziție contrară legislației naționale, fără a trebui să ceară sau să aștepte eliminarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin alt procedeu constituțional.

În același timp, se poate pune întrebarea: cum va fi configurat sistemul normativ în domeniul contenciosului administrativ pe viitor?

Evident, reglementarea națională va trebui adaptată în funcție de dreptul european.

Alături de reforma structurilor administrative interne, este absolut necesar să se procedeze la o perfecționare continuă în plan legislativ în materia analizată.

Este de reținut că administrația publică trebuie să își manifeste puterea decizională în limitele legii, fără a da dovadă de exces de putere și fără a leza drepturile și interesele legitime ale cetățenilor.

Pe de altă parte, atunci când sunt destinatarii unor acte administrative ilegale, justițiabilii trebuie să recurgă la norme procesuale clare și previzibile, în măsură să le asigure o protecție directă și eficientă în fața abuzurilor administrației.

În ordinea noastră juridică va trebui să se implementeze, uniform și eficient, dreptul european.

Alături de comentariul teoretic, în cadrul fiecărui capitol au fost prezentate și elemente de drept comparat în legătură cu principalele instituții analizate, precum și optica jurisprudențială cu privire la interpretare textelor legale.

## **Propuneri de lege ferenda**

1. Reglementarea motivării obligatorii a actelor administrative;
2. Prevederea expresă în lege a instituției revocării actului administrativ;
3. Instituirea obligației de a introduce în proces persoana fizică vinovată de emiterea actului ilegal sau de refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim;
4. Reglementarea obligativității hotărârilor judecătorești date în toate acțiunile de contestare a legalității unui act normativ;
5. Prevederea în lege a anulării actelor administrative în mod retroactiv de la data emiterii lor și nu de la data rămânerii definitive a hotărârii instanței de contencios administrativ;
6. Judecata recursului formulat împotriva hotărârilor judecătoreștilor privind soluționarea plângerilor împotriva proceselor de constatare a contravențiilor, să fie inclusă în competența secțiilor civile ale tribunalelor județene și Tribunalul București.