

TITLUL I

Preliminarii

Capitolul I

Noțiunile de „contencios” și de „contencios administrativ”

Etimologic, noțiunea de „contencios” provine din latinescul *contendo*, *contendere*, care evocă ideea unei înfruntări în luptă, în sens metaforic însă, adică între interese contrarii¹. Ca atare, soluționarea unei acțiuni în contencios se finalizează prin ceea ce dreptul roman numea *iurisdictio*, adică rostirea dreptului sau puterea de a rosti dreptul. În acest context, în dreptul roman, *iurisdictio* era de două feluri: *contenciosa* – când interesele părților erau contrare – și *voluntaria* sau *gratiosa* – când interesele părților nu erau opuse².

Rezultă așadar că în dreptul roman, după cum se afirmă și în literatura de specialitate³, tradițional, noțiunea de *iurisdictio* distingea între „acte juridictionale contencioase” și „acte juridictionale grațioase”. În ceea ce privește „actele juridictionale grațioase”, se afirmă că, întrucât în procedura necontencioasă nu se tranșează un litigiu, nu se rostește un drept, expresii ca „jurisdicție grațioasă” sau „act juridictional grațios” au fost considerate improprietăți de limbaj, moștenite din dreptul roman și din dreptul canonic⁴.

Noțiunea de jurisdicție are, conform literaturii de specialitate, mai multe accepțiuni.

Astfel, într-o primă accepțiune, noțiunea de jurisdicție înseamnă soluționarea conflictelor juridice atât de către organele judecătorești, cât și de către alte organe decât cele care fac parte din sistemul organelor judecătorești⁵.

Într-o altă accepțiune, noțiunea de jurisdicție reprezintă „puterea de a decide asupra conflictelor dintre diferite subiecte de drept – persoane fizice sau juridice – prin aplicarea legii”⁶.

Pornind de la aceste accepțiuni, în literatura de specialitate⁷ se arată că se poate vorbi despre jurisdicție ca „funcțiune” și ca „serviciu public”.

Jurisdicția ca funcțiune sau funcția judiciară se realizează în statele moderne prin organele specializate. În acest sens, prevederile art. 126 alin. (1) din Constituția României statuează că „justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege”. Ca atare, *stricto sensu*, se poate

¹ A se vedea V. Vedinaș, *Introducere în dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Fundației „România de Măine”, București, 1999, p. 21.

² A se vedea Șt. Cocoș, M. Toma, Gh. Pârvan, *Breviar terminologic de drept roman*, Ed. All Beck, București, 2001, pp. 18-19.

³ A se vedea I. Deleanu, S. Deleanu, *Mică enciclopedie a dreptului. Adagii și locuțiuni latine în dreptul românesc*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 2000, p. 171.

⁴ *Ibidem*.

⁵ A se vedea V. Prisăcaru, *Jurisdicții speciale în Republica socialistă România*, Ed. Academiei Române, București, 1974, p. 16.

⁶ M. Duțu, *Dicționar de drept privat*, Ed. Monda, București, 2002, p. 469.

⁷ I. Leș, *Instituții judiciare contemporane*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 3.

vorbi despre funcția judiciară a statului care se realizează numai prin organele strict specializate, respectiv de către instanțele judecătorești¹.

Pornind de la dispozițiile art. 126 alin. (1) din Constituție, într-un studiu de o reală valoare științifică aparținând unui autor cu o valoare incontestabilă în dreptul românesc² se arată că acest text, excluzând implicit înțelesul de justiție ca sistem al instanțelor de judecată, privește justiția doar ca serviciu public. Ca atare, din moment ce justiția este realizată de instanțele de judecată, înseamnă că, în concepția legiuitorului constituțional, aceasta este altceva decât instanțele de judecată, ca atare, sau, altfel spus, instanțele de judecată alcătuiesc o componentă a autorității judecătorești, iar justiția este un serviciu public, adică o formă fundamentală a activității statale, desfășurată de judecători pentru soluționarea conflictelor de interese cu care sunt investiți³.

Din punctul de vedere al litigiilor care formează obiectul judecății, *lato sensu*, noțiunea de contencios desemnează ansamblul litigiilor de competența organelor judecătorești propriu-zise, de natură civilă și penală⁴. Rezultă, așadar, că noțiunea de contencios nu poate fi asimilată doar cu soluționarea unor litigii de natură civilă, ci cu soluționarea tuturor litigiilor soluționate de către instanțele judecătorești competente, incluzând și litigiile de natură penală.

În ceea ce privește litigiile de natură administrativă, instituția contenciosului, *lato sensu*, fiind genul, contenciosul administrativ este o specie a genului, fiind compus din totalitatea litigiilor de natură administrativă soluționate de către instanțele specializate de contencios administrativ sau de către instanțele de contencios de drept comun pe calea recursului paralel consacrat de art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ⁵. Noțiunea de contencios administrativ este definită prin art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004 ca fiind „activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice 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”.

Ca atare, controlul judecătoresc, ca funcție jurisdicțională, are loc atât prin intermediul contenciosului de drept comun, care intră în competența instanțelor de drept comun, cât și a contenciosului administrativ, care, potrivit legislației actuale, intră fie în competența instanțelor de drept comun, în cazul recursului paralel reglementat prin art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, fie în competența instanțelor specializate de contencios administrativ menționate în art. 2 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 554/2004, respectiv Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale.

După cum se poate constata, în sistemul de drept românesc, precum și în alte țări, ca Elveția sau Spania, instanțele de contencios administrativ sunt încorporate în sistemul autorităților judecătorești, spre deosebire de Franța, prima țară care a organizat o jurisdicție administrativă, în care organizarea jurisdicțională este caracterizată de existența a două ordine: ordinul judiciar și ordinul administrativ, independente unul de

¹ A se vedea I. Lazăr, *Jurisdicții administrative în materie financiară*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 45, și *infra*, nota 6, p. 45.

² A se vedea T. Bodoaşcă, *Discuții în legătură cu „independența justiției” în sistemul de drept român*, în *Dreptul* nr. 2/2015, p. 99.

³ *Ibidem*.

⁴ A se vedea A. Fanu-Moca, *Contenciosul fiscal*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 6.

⁵ Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

altul. Instanțele ce realizează justiția administrativă în Franța sunt tribunalele administrative, curțile administrative de apel și Consiliul de Stat – instanța supremă a ordinului administrativ.

Controlul judecătoresc a fost definit în literatura de specialitate¹ ca fiind dreptul și obligația pe care le au instanțele judecătorești de a verifica, în cazurile, în condițiile și cu procedura stabilită de lege, legalitatea și temeinicia ori numai legalitatea unor acte – cu sau fără caracter jurisdicțional – care emană de la organe ce nu fac parte din sistemul judiciar, fie că sunt sau nu organe cu activitate jurisdicțională.

¹ A se vedea I. Lazăr, *Jurisdicții administrative...*, *op. cit.*, p. 48, și *infra*, nota 3, p. 48.

Capitolul II

Aspecte privitoare la evoluția istorică a instituției contenciosului administrativ

Având în vedere faptul că instituția contenciosului administrativ, ca instituție fundamentală a dreptului public, cu vechi tradiții în țara noastră, în forma actuală, este rezultatul unei evoluții istorice a acestei instituții, este important a se cunoaște și evoluția istorică a acestei instituții fundamentale a statului de drept menite să garanteze legalitatea actelor administrative adoptate/emise de către autoritățile publice.

După cum se arată și în expunerea de motive la proiectul Legii nr. 554/2004, instituția contenciosului administrativ își are originea în Franța, în perioada consulatului, unde s-a constituit organismul care o simbolizează, Consiliul de Stat, înființat în anul 1799 ca organ consultativ al Guvernului, formă sub care a fost introdusă și în Principatele Unite, prin Legea din 11 februarie 1864 a Consiliului de Stat¹. Înființarea Consiliului de Stat francez a fost determinată de influența revoluției franceze, astfel că, după 1789, în unele state, precum Franța, a fost realizată o separație absolută a puterilor executivă și judiciară, context în care orice intervenție a tribunalelor asupra administrației era interzisă. Se impune, de asemenea, precizarea că, deși Consiliul de Stat francez a fost înzestrat în anul 1872 cu o secție de contencios administrativ, care își exercită atribuțiile ca un tribunal administrativ independent, din punct de vedere instituțional, acest organism este un organism al puterii executive, membrii săi fiind considerați funcționari publici, nu judecători².

Modelul francez al unor organe speciale și specializate s-a impus ca un model mondial (cu precizarea că, în unele țări, în loc de Consiliu de Stat s-a preferat formula Curte Administrativă), alături de modelul anglo-saxon, în care asemenea litigii sunt date în competența instanțelor de drept comun.

Urmând modelul francez³, în România a fost adoptată Legea nr. 167/1864 pentru înființarea unui Consiliu de Stat, a căror prime încercări de reglementare a instituției contenciosului administrativ nu sunt de neglijat. Astfel, art. 1 din această lege prevedea că acest Consiliu de Stat se afla pus lângă puterea executivă spre a prepara proiectele de legi, ce Guvernul va avea să prezinte Adunării Elective, și regulamente administrative,

¹ A se vedea A. Iorgovan, *Expunere de motive la Legea contenciosului administrativ*, în RDP nr. 2/2004, pp. 71-73; pentru analiza evoluției istorice a instituției contenciosului administrativ, a se vedea și I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ. Aspecte teoretice și repere jurisprudențiale*, Ed. Hamangiu, București, 2012, pp. 14-37.

² A se vedea D.C. Dragoș, *Procedura contenciosului administrativ*, Ed. All Beck, București, 2002, p. 15.

³ A se vedea, pentru istoricul jurisdicțiilor administrative în Franța, P. Fanachi, *La justice administrative*, Presses Universitaires de France, 1980, pp. 3-24. Franța este prima țară care a organizat o jurisdicție administrativă. Astfel, spre deosebire de sistemul nostru de drept, precum și cel din țări ca Elveția și Spania, în care instanțele de contencios administrativ sunt încorporate în sistemul autorităților judecătorești, în Franța organizarea jurisdicțională este caracterizată prin existența a două ordine independente între ele: ordinul judiciar, care soluționează litigiile de drept comun dintre particulari, și ordinul administrativ, care soluționează litigiile opozabile administrației, precum și litigiile vizând controlul legalității actelor colectivităților locale. Instanțele care realizează justiția administrativă în Franța sunt: tribunalele administrative (*les tribunaux administratifs*); curțile administrative de apel sau curțile de contencios administrativ (*les conseils du contentieux administratif*); Consiliul de Stat – instanța supremă a ordinului administrativ, care soluționează litigiile administrative din materii importante, cel mai important fiind recursul pentru exces de putere împotriva unor decizii administrative emise de către guvern, agenți publici, precum și recursul în interpretare și apreciere a legalității actelor din competența relevantă a Consiliului de Stat (*ibidem*, pp. 83-84).

relative la punerea în aplicare a legilor. Acesta exercita atribuțiuni contencioase care i se dădeau de legi în materii administrative și nu avea atribuții legislative. De asemenea, prin Capitolul 4 al legii erau stabilite atribuțiile Consiliului de Stat, acestea vizând:

– atribuții relative la materii de administrațiune (atribuții de consultare asupra tuturor chestiunilor administrative, câte i se vor pune de Domnul Țării sau de miniștri; dreptul de disciplină asupra funcționarilor de ramură administrativă, care i se vor deferi de Domn sau miniștri; propuneri de aplicare a unor pedepse disciplinare; exprimarea de opinii cu privire la faptul dacă actul imputat funcționarului este de natură a da loc la competența instanțelor judecătorești);

– atribuțiuni relative la materii contencioase [a) Consiliul de Stat va putea judeca, ca primă sau ultimă instanță, toate cauzele de natură contencioasă administrativă câte i se vor putea atribui printr-o anumită lege, urmând ca, în toate celelalte cauze în care Consiliul de Stat va fi chemat a judeca chestiuni prin care se ating interesele unui particular, hotărârea Consiliului să aibă caracter consultativ; b) particularii sau și alte persoane juridice ale căror interese se află vătămăte prin vreo măsură administrativă pot reclama la Consiliul de Stat: în contra hotărârilor miniștrilor date cu exces de putere sau cu încălcarea legilor și a regulamentelor în ființă; în contra hotărârilor sau actelor de executare ale prefectilor sau altor agenți administrativi, date cu călcare de legi sau regulamente; în contra hotărârilor comisiunilor de lucrări publice; c) particularii se pot adresa direct la Consiliul de Stat, spre a cere interpretarea unui decret, ordonanță sau regulament, dat în materii administrative, dacă însă cererea se referă la unul sau mai multe puncte din acel decret, ordonanță sau regulament prin care s-ar atinge un interes altor particulari și dacă acea cerere nu este relativă la o hotărâre a Consiliului de Stat dată în materii contencioase și sancționată odată de Domn].

Art. 26 din Legea nr. 167/1864 constituie premisa instituției procedurii prealabile, prin acest articol statuându-se că „reclamațiunile ridicate de particulari pentru apărarea intereselor lor, în cazurile anume determinate de legi se pot adresa direct la Consiliul de Stat dacă acei particulari au reclamat înainte la ministerul respectiv, și n-au dobândit îndeșulare în timp de 15 zile cel mult de la data primirii reclamației”¹.

Perioada de aplicabilitate a Legii nr. 167/1864 a fost cuprinsă între 11 februarie 1864-12 iulie 1866, întrucât, în perioada 12 iulie 1866-1 iulie 1905, prin Constituția României din anul 1866 se stabilește competența instanțelor de drept comun, adică a instanțelor din sistemul Înaltei Curți de Casație și Justiție, cu nuanțarea primei perioade a regimului comunist (1948-1967), în care instituția contenciosului administrativ a fost desființată. Astfel, în aplicarea art. 131 din Constituția din 1866, care prevedea desființarea Consiliului de Stat, fără a mai prevedea reglementări exprese privitoare la instituția contenciosului administrativ, a fost adoptată Legea pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale Consiliului de Stat din 12 iulie 1866, care prin art. 7 și 8 prevedea atribuirea contenciosului administrativ instanțelor judecătorești ordinare, respectiv între curțile de apel și instanțele judecătorești de drept comun, după modelul anglo-saxon.

Cauzele ostilității față de Consiliul de Stat ce au dus și la desființarea acestuia au fost întemeiate pe resentimentul pe care redactorii Constituției de la 1866 l-au avut față de o instituție care se arătase în fapt prea dependentă de Guvern, pe care l-a ajutat în politica sa dictatorială, când Consiliul de Stat a înlocuit Parlamentul în elaborarea legilor².

¹ Pentru analiza evoluției istorice a recursului administrativ, a se vedea D.C. Dragoș, *Procedura contenciosului administrativ, op. cit.*, pp. 14-16.

² I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ...*, op. cit., 2012, p. 19.

În această perioadă cuprinsă între 12 iulie 1866-1 iulie 1905, modificările legislative au determinat o serie de probleme legate de natura litigiilor, competența instanțelor judecătorești formându-se pe cale jurisprudențială, în lipsa unor texte legale exprese, astfel că tribunalele și-au recunoscut competența deplină de a judeca numai litigiile referitoare la actele de gestiune și o competență redusă în procesele care vizau actele administrative de autoritate, limitată doar la aprecierea pe cale indirectă a legalității actului și la judecarea cererii de despăgubiri civile împotriva administrației publice, fără a se putea dispune anularea actului în baza acțiunii directe. Ca atare, în această perioadă a avut loc o conturare a dimensiunii excepției de ilegalitate¹.

Din 1 iulie 1905 până la adoptarea Legii contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925, dispozițiile privitoare la instituția contenciosului administrativ se regăseau doar în legislația privitoare la organizarea și funcționarea instanței supreme, respectiv în Legea din 1 iulie 1905 pentru reorganizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, cunoscută și sub denumirea de „Legea Bădărău”, potrivit căreia, prin secțiunea a III-a a Înaltei Curți de Casație și Justiție, această instanță era competentă să judece: recursurile formulate împotriva unor categorii de acte administrative sau chiar de jurisdicție; recursurile în contra regulamentelor și ordonanțelor adoptate cu încălcarea legii de puterea centrală, județeană, comunală sau de alte autorități publice, cu excepția actelor de guvernământ; recursurile împotriva deciziilor și ordonanțelor prefectilor, primarilor și ale altor autorități publice prin care se aducea atingere unui drept patrimonial, dar și împotriva refuzului acestor autorități de a rezolva o cerere privind un astfel de drept.

Ulterior însă, tot până la adoptarea Legii contenciosului administrativ din anul 1925, prin Legea Curții de Casație și Justiție din 25 martie 1910 („Legea Toma Stelian”) este desființat sistemul contenciosului administrativ instituit prin Legea din anul 1905, astfel că atribuțiile de contencios administrativ ale Secției a III-a a Curții de Casație sunt date din nou în competența de soluționare a instanțelor de drept comun, fără a li se mai atribui competența de anulare a actelor administrative ilegale².

Dar această lege a produs efecte o scurtă perioadă de timp, deoarece, la 17 februarie 1912, prin Legea de reorganizare a Curții de Casație și Justiție, denumită și Legea Cantacuzino, cauzele de contencios administrativ au fost date din nou în atribuția Curții de Casație și Justiție.

Prin Constituția României adoptată la 29 martie 1923 s-a reglementat, prin art. 99, dreptul celor vătămați printr-un decret sau o dispoziție semnată sau contrasemnată de a obține despăgubiri, iar prin art. 107 a fost consacrat dreptul persoanei vătămate prin acte administrative ilegale de a cere instanțelor judecătorești recunoașterea drepturilor lor, consacându-se prin alin. (4) al art. 107 sistemul anulării actului pentru ilegalitate, dar și acela al obligării la daune, până la data restabilirii dreptului vătămat, instanțele de contencios administrativ având dreptul de a judeca și cererea de despăgubiri, fie contra autorității administrative, fie contra funcționarului vinovat.

În baza Constituției din anul 1923 a fost adoptată Legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925³, care s-a remarcat prin unele elemente de modernitate. Astfel, potrivit art. 1 din Legea contenciosului administrativ din anul 1923, oricine se pretinde vătămat în drepturile sale printr-un act administrativ de autoritate făcut cu călcarea legilor și a regulamentelor sau prin reaua-voință a autorităților administrative de a rezolva

¹ *Ibidem*, p. 20.

² *Ibidem*, p. 22.

³ Publicată în M. Of. nr. 284 din 23 decembrie 1925.

cererea privitoare la un drept poate face cerere pentru recunoașterea dreptului său la instanțele judecătorești competente. Puterea judecătorească n-are cădere de a judeca actele de guvernământ și actele de comandament cu caracter militar.

Potrivit art. 4 și art. 6 din Legea contenciosului administrativ din anul 1925, cererile întemeiate pe art. 99 și 107 din Constituțiune și art. 1 din lege vor fi introduse înaintea curții de apel în circumscripția căreia reclamantul își are domiciliul, urmând ca, în ipoteza în care curtea de apel constată că actul este ilegal, să dispună anularea acestuia, putând, de asemenea, pronunța daune civile până la restabilirea dreptului vătămat, având căderea de a judeca și cererea de despăgubiri, fie contra autorității administrative, chemată în judecată, fie contra funcționarului vinovat. Cererea de despăgubiri nu poate fi introdusă la instanțele judecătorești de drept comun decât numai după ce instanța de contencios administrativ va fi stabilit, în principal, ilegalitatea actului.

Această lege, după cum rezultă din conținutul acesteia, consacră un contencios de plină jurisdicție, întrucât cel care se considera lezat în drepturile sale putea cere anularea actului pe cale principală, invocarea ilegalității actului pe cale de excepție și solicitarea de despăgubiri.

Până la adoptarea Constituției României din anul 1938, a fost adoptată Legea nr. 5/1930 pentru organizarea Comitetului Central și Comitetelor locale de revizuire¹, care prin art. 1 statua că instanțele jurisdicționale administrative pentru administrațiile locale sunt: a) comitetele locale de revizuire, în număr de șapte, având sediile în comunele: București, Iași, Cluj, Chișinău, Cernăuți, Timișoara și Craiova; b) comitetul central de revizuire, având sediul în capitala țării.

Prin art. 36 și art. 39 din Legea nr. 5/1930 sunt stabilite competențele comitetelor locale de revizuire și ale comitetului central de revizuire. Astfel, potrivit art. 36 din Legea nr. 5/1930, comitetele locale de revizuire, în circumscripțiile lor, decideau: 1) asupra tuturor acțiunilor îndreptate în contra actelor juridice ale organelor administrațiilor județene și comunale de orice fel, afară de acelea ale Municipiului București; 2) asupra tuturor acțiunilor îndreptate în contra actelor de control administrativ (tutelă) exercitate de prim-pretori și prefecți; 3) asupra contestațiilor făcute în contra alegerilor administrative ale comunelor și județelor.

Cu privire la comitetele de revizuire, potrivit art. 334 și urm. din Legea pentru organizarea administrației locale din 1929 și art. 42 și urm. din Legea pentru organizarea comitetului central și comitetelor locale de revizuire din 3 ianuarie 1930, atribuțiunile comitetelor de revizuire erau atribuții de tutelă, de control, consultative și de conciliațiune, adică atribuțiuni de ordin administrativ, care nu pot să confere comitetelor caracterul de instanțe jurisdicționale². Se arată, de asemenea, că, deși legiuitorul consideră dreptul comitetelor de revizuire de a anula sau chiar de a reforma actele ilegale ale administrațiilor locale ca un drept distinct de dreptul de tutelă administrativă, acestea având caracterul de „instanțe de revizuire și reformare”, în realitate, dreptul de anulare și, prin excepție, și dreptul de reformare fac parte din acel control exercitat asupra actelor autorităților publice descentralizate, pe care îl numim tutelă administrativă sau, mai exact, control administrativ³.

Hotărârile comitetelor de revizuire sunt hotărâri cu caracter administrativ și formează acel control care se numește tutelă administrativă și care este controlul exercitat de

¹ Publicată în M. Of. al R.S.R. nr. 3 din 3 ianuarie 1930.

² A se vedea E.D. Tarangul, *Jurisdicționalizarea curților administrative în România*, extras din Arhiva de drept public, anul I (1939), nr. 2-4, Tipografia „Alexandru A. Țerek”, Iași, 1940, p. 9.

³ *Ibidem*.

anumite organe arătate de lege asupra actelor autorităților locale descentralizate enumerate în mod limitativ de lege și care constă în dreptul de a aproba, anula, suspenda și numai prin excepție de a reforma actele supuse tutelei, fie numai pentru motive de legalitate, fie și pentru motive de oportunitate¹.

În ceea ce privește competențele comitetului central de revizuire, potrivit art. 38 din Legea nr. 5/1930, acesta decidea în primă și ultimă instanță: a) asupra acțiunilor îndreptate contra actelor juridice ale administrațiunii Municipiului București cu sectoarele și comunele lor suburbane; b) asupra tuturor acțiunilor îndreptate în contra actelor de control administrativ (tutelă) ale Ministerului; c) asupra propunerilor de dizolvare a Consiliului Municipiului București, cu sectoarele și comunele lor suburbane.

Potrivit art. 39 din Legea nr. 5/1930, deciziunile comitetului central de revizuire sunt supuse recursului la Înalta Curte de Casație și Justiție, recurs care nu este suspensiv de executare. De asemenea, prin art. 40 din Legea nr. 5/1930 se consacră instituția procedurii prealabile, statuându-se că litigiile dintre comunele rurale și urbane între ele și unele cu altele, înainte ca părțile să se adreseze justiției, sunt supuse conciliațiunii Comitetului local de revizuire competent.

Prin această lege sunt reglementate aspecte privitoare la actele juridice ale administrațiilor locale, statuându-se prin art. 42 din Lege că dispozițiile și încheierile luate de organele deliberative și executive ale administrațiilor locale sunt acte juridice supuse controlului administrativ. Astfel, în termen de 4 zile de la data emiterii lor, toate actele juridice emenate de la administrația comunelor rurale se comunică pretorului, cele emenate de la administrația comunelor urbane se comunică prefectului și cele emenate de la administrația județului și municipiului se comunică Ministerului de Interne.

Se constată, totodată, consacrarea prin art. 43 din această lege a instituției aprobării tacite, statuându-se că actele juridice ale administrațiilor locale, supuse aprobării organelor de control administrativ, se consideră aprobate și deci definitive și executorii dacă organele de control administrativ competente nu s-au pronunțat asupra lor în termen de 30 de zile de la primire.

După adoptarea Constituției României din anul 1938, începând cu data de 15 martie 1939, când a fost adoptată Legea nr. 331/1939 de organizare a Curților Administrative², a fost abrogată Legea nr. 5/1930, *cit. supra*, și s-a înființat Curtea Superioară Administrativă, cu sediul în Capitala Țării, și Curțile administrative, în număr de 10, câte una de fiecare Ținut, cu sediul în orașul de reședință al Ținutului.

De asemenea, în ceea ce privește evoluția Curților Administrative, la început, ele au avut caracterul de autorități administrative, și abia după adoptarea Legii din 15 martie 1939 ele au fost jurisdicționalizate, în sensul că acestea întruneau condițiile care să le confere caracterul de instanță, respectiv: ele erau organizate în conformitate cu principiile de organizare judecătorească; atribuțiile ei făceau parte din funcțiunea judecătorească; deciziile ei erau luate după regulile normale ale procedurii judiciare și aveau caracterul și efectele hotărârilor judecătorești³.

Prin art. 37 din Legea nr. 331/1939 sunt stabilite atribuțiile Curților Administrative, respectiv acestea decid în primă instanță: a) asupra acțiunilor pornite contra actelor administrative ilegale, săvârșite de organele administrației locale; b) asupra acțiunilor pornite de particularii lezați prin refuzul ilegal sau prin tăcerea nejustificată a administrației locale de a face un act sau de a presta un serviciu datorat. În urma

¹ *Ibidem*, pp. 9-10.

² Publicată în M. Of. nr. 63 din 15 martie 1939.

³ E.D. Tarangul, *Jurisdicționalizarea curților administrative în România*, op. cit., p. 3.

soluționării acestor acțiuni, Curțile Administrative pot să anuleze total sau în parte actul, să ordone reintegrarea părților lezate în drepturile avute anterior actului anulat, să ordone prestarea serviciului datorat sau abținerea de la acțiunea hotărâtă prin actul atacat sau să ordone înscrierea creanțelor în bugetele administrației locale ale anului financiar următor.

În ceea ce privește competența Curții Superioare Administrative, potrivit art. 40 din Legea nr. 331/1939, aceasta judecă: a) apelurile pornite contra deciziunilor Curților Administrative; b) recursurile contra deciziunilor Curților Administrative date în competență prin art. 154 alin. II din legea administrativă; c) cererile de strămutare a pricinilor de la o Curte Administrativă la alta, pentru bănuială legitimă; d) conflictele de jurisdicție ivite între două sau mai multe Curți Administrative sau între acestea și alte instanțe administrative; e) acțiunile în anularea autorizațiilor de construcție eliberate de Primăria Municipiului București, conform art. 154 alin. III din Legea administrativă din 14 august 1938. Dacă autorizația eliberată condiționat a fost atacată atât de proprietarul care a cerut-o, cât și de proprietarul limitrof, acțiunile se vor întruni la instanța care judecă acțiunea celui dintâi; f) în toate materiile atribuite prin lege; g) să dea avize pentru aplicarea pedepselor disciplinare în cazurile stabilite de legea administrativă și ori de câte ori statutul funcționarilor publici cere avizul emisiunilor disciplinare; h) în ședință plenară judecă pricinile în care completul de judecată sau de divergență găsește că este cazul să revină asupra jurisprudenței stabilite în ultimii doi ani anterior judecării recursului.

În perioada 9 iulie 1948-1septembrie 1967 au fost parcurse două sub perioade, respectiv:

a) perioada 9 iulie 1948-19 iunie 1952, în care contenciosul administrativ și curțile administrative au fost desființate prin Decretul nr. 128/1948, astfel că instanțele judecătorești au pierdut dreptul general de a controla legalitatea actelor organelor administrației de stat. O asemenea măsură s-a fundamentat pe principiul unicității puterii de stat, pornind de la premisa subordonării organelor administrației de stat Marii Adunări Naționale (organul suprem al puterii de stat din acea vreme), aspect ce ar fi făcut inutilă consacrarea unui control judecătoresc asupra activității acestei categorii de organe¹;

b) perioada 19 iunie 1952-1 septembrie 1967, care a debutat cu intrarea în vigoare a Decretului nr. 132/1952, prin care a fost modificat Codul de procedură civilă, introducându-se instituția juridică a plângerii sau contestației împotriva unor acte administrative emise de organele administrației de stat de către persoanele interesate, ce putea fi exercitată în termen de 15 zile de la comunicarea deciziei sau dispoziției.

Următoarea perioadă care a marcat evoluții semnificative în materia contenciosului administrativ a fost aceea după adoptarea Constituției României din septembrie 1965, care prin art. 35 statua că cel vătămat într-un drept al său printr-un act ilegal al unui organ de stat poate cere organelor competente anularea actului și repararea pagubei. În art. 103 din Constituția din anul 1965 se prevede că tribunalele și judecătorii judecă cererile celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative, putând să se pronunțe în condițiile legii și asupra legalității acestor acte.

Aceste dispoziții constituționale au constituit temeiul adoptării Legii nr. 1/1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale², lege care, după cum rezultă din conținutul art. 1, a instituit un contencios subiectiv de plină jurisdicție, statuând că cel vătămat într-un drept al său printr-un act

¹ I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ...*, op. cit., 2012, p. 27, și *infra*, nota 1, p. 27.

² Publicată în B. Of. al R.S.R nr. 67 din 26 iulie 1967.

administrativ ilegal poate cere tribunalului competent, în condițiile legii, anularea actului sau obligarea organului administrativ chemat în judecată să ia măsura corespunzătoare pentru înlăturarea încălcării dreptului său, precum și repararea pagubei.

Din economia dispozițiilor legale instituite de Legea nr. 1/1967 se poate desprinde concluzia că actele administrative normative nu puteau fi controlate pe calea acțiunii directe, ci doar pe calea excepției de ilegalitate, acestea putând fi înlăturate, cu efecte între părți, doar într-o cauză în care un act administrativ individual atacat se baza pe dispoziții dintr-un act administrativ cu caracter normativ¹.

După Revoluția din anul 1989, sistemul legislativ, inclusiv cel din materia contenciosului administrativ, a suferit modificări substanțiale, context în care a fost adoptată Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ², lege care, fiind adoptată anterior intrării în vigoare a Constituției României din anul 1991, a suferit modificări substanțiale după intrarea în vigoare a acesteia.

Însă după revizuirea constituțională din anul 2003, evoluția practicii administrative și diversitatea acțiunilor formulate în contencios administrativ, a doctrinei în materie, au impus necesitatea adoptării unui nou cadru legislativ în materia contenciosului administrativ, context în care a fost abrogată Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ și a fost adoptată actuala Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004.

¹ I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ...*, op. cit., 2012, p. 29.

² Publicată în M. Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990.

Capitolul III

Considerații generale privitoare la noul cadru constituțional și legal în materia contenciosului administrativ

După intrarea în vigoare a Constituției revizuite, materia contenciosului administrativ se bucură de un nou suport constituțional, prin modificarea conținutului art. 48, devenit după republicare art. 52, prin completarea art. 21 din Constituție, care consacră principiul liberului acces la justiție, cu două noi alineate menite să suplimenteze, în acord cu dispozițiile art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, garanțiile justițiabililor, precum și prin noul text constituțional, respectiv art. 126 alin. (6), care instituie drept garanție constituțională a controlului legalității tuturor actelor administrative calea contenciosului administrativ, cu excepțiile expres și limitativ stabilite de către însuși legiuitorul constituuant derivat.

După cum este unanim recunoscut, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 reprezintă actul normativ de referință prin care se consacră și se garantează în dreptul nostru intern, în acord cu prevederile art. 21 din Constituția republicată și art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, garanțiile justițiabililor împotriva unor eventuale abuzuri ale administrației.

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ¹, prin care a fost abrogată expres Legea nr. 29/1990 a contenciosului, administrativ, lege preconstituțională care a suscitat unele controverse doctrinare și jurisprudențiale privitor la caracterul acestei legi ca fiind lege organică sau nu, a suferit modificări de esență în urma adoptării Legii nr. 262/2007 și apoi în urma adoptării noului Cod de procedură civilă, intrat în vigoare la 15 februarie 2013, urmând ca, în urma adoptării Legii nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative², această lege să schimbe filosofia tradițională în materia soluționării unor litigii de contencios administrativ, schimbări care se opun, în multe cazuri, concepției tradiționaliste și conservatoare consacrate prin succesiunea actelor normative din materia contenciosului administrativ.

Astfel, una dintre modificările de esență în materia soluționării litigiilor derivate din contracte administrative adusă prin Legea nr. 212/2018 este aceea că soluționarea litigiilor având ca obiect executarea contractelor administrative intră în competența de

¹ Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004 și intrată în vigoare începând cu data de 6 ianuarie 2005: Legea nr. 554/2004 a fost modificată și completată prin: O.U.G. nr. 190/2005 pentru realizarea unor măsuri necesare în procesul de integrare europeană, publicată în M. Of. nr. 1179 din 28 decembrie 2005, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 332/2006, publicată în M. Of. nr. 629 din 20 iulie 2006, și apoi prin Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007; art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a fost modificat prin Legea nr. 97/2008 privind aprobarea O.U.G. nr. 100/2007 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției, publicată în M. Of. nr. 294 din 15 aprilie 2008, iar art. 9 alin. (1) a fost, de asemenea, modificat prin Legea nr. 100/2008 pentru modificarea alin. (1) al art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 375 din 16 mai 2008; art. 54 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012, cu modificările și completările ulterioare; art. IV din Legea nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe, publicată în M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014.

² Publicată în M. Of. nr. 658 din 30 iulie 2018. După adoptarea Legii nr. 212/2018, Legea nr. 554/2004, respectiv alin. (3) al art. 3 din Legea nr. 554/2004, a fost modificată prin O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ