

UNIVERSITATEA „LUCIAN BLAGA” DIN SIBIU
DEPARTAMENTUL DE STUDII DOCTORALE

PROCEDURA DE SOLUȚIONARE A LITIGIILOR
ADMINISTRATIVE

REZUMATUL TEZEI DE DOCTORAT

CONDUCĂTOR DE DOCTORAT:
Prof. Univ. Dr. IOAN LEȘ

DOCTORAND:
REDNIC SORIN IOAN

SIBIU
2014

Planul lucrării

Cuprins	5
Capitolul I	10
Considerații generale	10
§ 1. Noțiunea și principalele forme ale contenciosului administrativ	10
1.1. Considerații preliminare, terminologie.....	10
1.2. Conținutul noțiunii de contencios administrativ.....	12
1.3. Definiția contenciosului administrativ.....	14
1.4. Principalele forme de contencios administrativ.....	16
1.5. Sisteme de contencios administrativ.....	18
§ 2. Evoluția istorică a instituției contenciosului administrativ	20
2.1. Considerații preliminare	21
2.2. Istoria contenciosului administrativ în România – principalele acte normative din dreptul românesc	22
2.3. Evoluția istorică a instituției contenciosului administrativ în alte sisteme de drept..	37
2.3.1. Istoria contenciosului administrativ în dreptul de origine franceză.....	37
2.3.2. Istoria contenciosului administrativ în dreptul de origine anglo-saxonă	43
2.3.3. Istoria contenciosului administrativ în dreptul de origine germano-romană	47
Capitolul II	55
Norme generale privind soluționarea acțiunilor în contencios administrativ	55
§ 1. Părțile în contenciosul administrativ	55
1.1. Persoana vătămată	55
1.2. Terța persoană, subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ	62
1.3. Posibilitatea autorității publice emitente a actului administrativ de a sesiza instanța de contencios administrativ pentru anularea acestuia	64
1.3.1. Considerații generale privind principiul revocabilității actelor administrative.....	64
1.3.2. Legitimitatea procesuală activă a autorității publice emitente cu privire la propriile acte administrative unilaterale ilegale	66
1.4. Avocatul Poporului.....	73
1.5. Ministerul Public	77
1.5.1. Acțiunea în contencios subiectiv a Ministerului Public.....	78
1.5.2. Acțiunea în contencios obiectiv a Ministerului Public	80
1.5.3. Participarea procurorului în litigiile de contencios administrativ	82
1.6. Alte subiecte de drept public cu legitimitate procesuală activă.....	84
§ 2. Tutela administrativă	85
2.1. Considerații generale	86
2.2. Istoricul controlului de tutelă administrativă.....	86
2.3. Tutela administrativă exercitată de către prefect	90
2.4. Tutela exercitată de Agenția Națională a Funcționarilor Publici	99

§ 3. Actele exceptate controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ ..	103
3.1. Preliminarii	103
3.2. Evoluția istorică a actelor exceptate contenciosului administrativ	104
3.3. Excepțiile de la exercitarea controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ	108
3.3.1. Excepțiile absolute	109
3.3.2. Excepțiile relative	116
Capitolul III	122
Competența de soluționare a litigiilor de contencios administrativ	122
§ 1. Competența materială (rationae materiae) sau de atribuțiune a instanțelor de contencios administrativ	122
1.1. Competența materială de fond	122
1.2. Competența materială în recurs	127
§ 2. Competența teritorială (rationae loci) a instanțelor de contencios administrativ ..	127
§ 3. Competența de soluționare a litigiilor de contencios administrativ în temeiul unor legi speciale.....	130
§ 4. Incidente privind excepția de necompetență	131
§ 5. Controverse doctrinare privind abrogarea unor prevederi referitoare la competență din legile speciale	132
Capitolul IV	134
Soluționarea litigiilor de contencios administrativ	134
§ 1. Natura juridică a normelor procedurale aplicabile.....	134
§ 2. Procedura contenciosului administrativ – trăsături generale.....	136
§ 3. Relația dintre procedura prealabilă administrativă și procedura contencioasă de soluționare a litigiilor de contencios administrativ	140
§ 4. Procedura administrativă prealabilă	141
4.1. Preliminarii	141
4.2. Reglementare legislativă.....	142
4.3. Fundamentul juridic al plângerii prelabile.....	143
4.4. Forma procedurii prelabile.....	145
4.5. Procedura prealabilă în cazul intervenției voluntare	146
4.6. Caracterul obligatoriu al procedurii prelabile	147
4.7. Excepțiile de la caracterul obligatoriu al procedurii prelabile.....	147
4.7.1. Neexercitarea procedurii prelabile în cazul acțiunilor în contencios administrativ reglementate de unele prevederi ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale republicată	148
4.7.2. Neexercitarea procedurii prelabile în cazul acțiunilor în contencios administrativ reglementate de Legea cetățeniei române.....	149

4.7.3. Neexercitarea procedurii prelabile în cazul acțiunilor în contencios administrativ îndreptate împotriva Ordonanțelor Guvernului	150
4.8. Termenele de exercitare a procedurii prelabile.....	151
4.9. Termenul de soluționare a procedurii prelabile	155
4.10. Neîndeplinirea procedurii prelabile – sancțiune	156
§ 5. Procedura contencioasă	160
5.1. Obiectul acțiunii în contencios administrativ	160
5.1.1. Diferitele tipuri de acțiuni aferente contenciosului administrativ.....	160
5.1.2. Contractele administrative - obiect al acțiunii în contencios administrativ	171
5.1.3. Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului.....	173
5.2. Cererea de chemare în judecată, întâmpinarea și cererea reconvențională în litigiile de contencios administrativ	179
5.3. Actele ce trebuie atașate cererii	183
5.4. Termenul de sesizare a instanței de contencios administrativ	184
5.5. Suspendarea de drept a executării actului administrativ în cazul acțiunilor introduse de Prefect ori de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici.....	189
§ 6. Procedura în fața instanței de contencios administrativ	190
6.1. Ședința de judecată	190
6.2. Verificarea și regularizarea cererii de chemare în judecată.....	194
6.3. Citarea părților	195
6.4. Taxele de timbru	196
6.5. Excepțiile procedurale în litigiile de contencios administrativ	198
6.6. Probele în litigiile de contencios administrativ	199
6.7. Suspendarea de către instanța de judecată a executării actului administrativ	200
6.8. Suspendarea litigiului de contencios administrativ în cazul începerii urmăririi penale	209
6.9. Introducerea în cauză a funcționarului	211
6.9.1. Reglementare legislativă	212
6.9.2. Aspecte procedurale privind introducerea în cauză a funcționarului.....	217
6.9.3. Chemarea în garanție a funcționarului ierarhic superior.....	228
6.9.4. Introducerea în cauză a altor subiecte de drept	231
6.10. Excepția de nelegalitate	234
Capitolul V	242
Hotărârile pronunțate de către instanța de judecată.....	242
§ 1. Hotărârea judecătorească - preliminarii	242
§ 2. Noțiunea de hotărâre judecătorească și importanța acesteia	242
§ 3. Clasificarea hotărârilor judecătorești	244
§ 4. Structura și conținutul hotărârii judecătorești	247
4.1. Practicaua.....	248
4.2. Considerentele	249
4.3. Dispozitivul	250
§ 5. Lipsa unor elemente de conținut a hotărârii judecătorești, sancțiuni	252

§ 6. Deliberarea și pronunțarea hotărârii judecătorești.....	253
6.1. Deliberarea judecătorilor asupra hotărârii	253
6.1.1. Soluționarea cauzei în complet de divergență.....	256
6.1.2. Repunerea pe rol a cauzei	258
6.2. Redactarea dispozitivului	258
6.3. Pronunțarea hotărârii judecătorești	260
6.4. Redactarea hotărârii judecătorești	261
6.5. Comunicarea hotărârii judecătorești	264
§ 7. Îndreptarea, lămurirea și completarea hotărârii judecătorești.....	266
7.1. Îndreptarea hotărârii judecătorești	266
7.2. Lămurirea hotărârii și înlăturarea unor dispoziții contradictorii	269
7.3. Completarea hotărârilor judecătorești	270
§ 8. Efectele hotărârii judecătorești.....	271
8.1. Dezinvestirea instanței.....	272
8.2. Autoritatea de lucru judecat.....	273
8.3. Puterea executorie a hotărârii judecătorești.....	276
8.4. Forța probantă a hotărârii judecătorești	277
8.5. Obligativitatea și opozabilitatea hotărârii judecătorești	277
8.6. Intervertirea prescripției	278
§ 9. Categoriile speciale de hotărâri judecătorești	279
9.1. Hotărâri cu termen de grație	279
9.2. Hotărâri date în baza recunoașterii pretențiilor	281
9.3. Hotărâri prin care se încuviințează învoiala părților	282
§ 10. Particularități ale hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele de	
contencios administrativ	284
10.1. Soluțiile pe care le poate pronunța instanța judecătorească de contencios administrativ.....	284
10.2. Redactarea și motivarea hotărârilor pronunțate de instanța de contencios administrativ.....	288
Capitolul VI	289
Căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele de contencios	
administrativ.....	289
§ 1. Judecata în recurs	289
1.1. Procedura de filtrare a recursurilor	298
1.2. Reprezentarea convențională a persoanelor	299
1.3. Recursul incident și cel provocat.....	302
1.4. Neagravarea situației în propria cale de atac	304
§ 2. Căile extraordinare de atac	304
Capitolul VII.....	307
Executarea hotărârilor pronunțate de instanțele de contencios administrativ	307
§ 1. Titlul executoriu - preliminarii	307

§ 2. Caracterul executoriu al hotărârilor judecătorești pronunțate în litigiile de contencios administrativ	312
§ 3. Momentul la care hotărârea judecătorească pronunțată de o instanță de contencios administrativ poate fi pusă în executare	315
§ 4. Reguli procedurale privind comunicarea hotărârii judecătorești.....	317
§ 5. Executarea silită a hotărârilor judecătorești pronunțate în litigiile de contencios administrativ.....	327
§ 6. Executarea silită a hotărârilor judecătorești prin care s-a instituit obligația de plată a unor sume de bani	332
§ 7. Consecințele neexecutării hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele de contencios administrativ	337
§ 8. Prevederi referitoare la instanța de executare a unor dispoziții în materia contenciosului administrativ	343
§ 9. Acțiunea în regres a conducătorului autorității publice.....	345
Capitolul VIII	347
Concluzii.....	347
BIBLIOGRAFIE	353
§ 1. Tratate, Cursuri, Monografii	353
1.1. Autori români	353
1.2. Autori străini.....	359
§ 2. Articole în publicații de specialitate	361
2.1. Autori români	361

Cuvinte cheie: drept procedural civil, autoritate publică, persoană vătămată, litigiu administrativ, contencios obiectiv, contencios subiectiv, procedură administrativă prealabilă, hotărâre judecătorească, executare silită.

Considerații generale

Într-o societate democrată, funcționarea celor trei puteri ale statului într-un mod care să conducă la existența între acestea a unei stări de echilibru și implicit la o bună funcționare a societății, presupune, pe lângă o demarcare extrem de clară a atribuțiilor acestor puteri și o colaborare permanentă între ele alături de existența unui control reciproc.

Cele trei principii și anume al echilibrului, al colaborării și al controlului reciproc între puterile statului sunt valori unanim acceptate ca fiind fundamentul pe care se întemeiază întreaga existență a unui stat de drept

Controlul reciproc exercitat între cele trei puteri ale statului are două componente de bază: una de natură necontencioasă, având origine politică constând în controlul puterii legislative asupra puterii executive și o a doua componentă de natură contencioasă de această dată, ce se reflectă în controlul exercitat de puterea judecătorească asupra actelor emise ori adoptate de către autoritățile administrației publice centrale ori locale.

Controlul judecătoresc exercitat de puterea judecătorească asupra puterii executive poartă tradițional denumirea de contencios administrativ, constituind totodată finalitatea îndeplinirii actului de justiție administrativă.

Sistemul judiciar propriu fiecărui stat, privit ca un ansamblu al structurilor organizatorice ce conduc la îndeplinirea actului de justiție, constituie una dintre componentele esențiale ale civilizației și a progresului social al oricărui stat democratic.

Subiectul tezei

Prezenta teză de doctorat are ca temă de studiu ”PROCEDURA DE SOLUȚIONARE A LITIGIILOR ADMINISTRATIVE” ca parte componentă a instituției contenciosului administrativ în sistemul de drept românesc.

Necesitatea abordării acestei teme a fost determinată de numărul din ce în ce mai mare de litigii născute ca urmare a vătămării prin acte administrative a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor, în care de cele mai multe ori lupta pe tărâmul justiției se desfășoară între două părți aparent inegale administrația publică și cei administrați.

Tema pe care am propus-o pentru această lucrare este una extrem de generoasă dar în același timp ambițioasă, cu conotații pluridisciplinare, situându-se la limita de interferență dintre dreptul administrativ și dreptul procesual civil.

Prin intermediul acestei lucrări mi-am propus să analizez și să aprofundez atât evoluția în timp a materiei, plecând de la originile acesteia și până în perioada prezentă, cât și mecanismele actuale de funcționare ale instituției contenciosului administrativ în România, aplecându-mă cu precădere asupra modalităților și procedurilor speciale de soluționare a litigiilor născute între administrație pe de o parte și cei administrați pe de altă parte.

Evoluția temporală a instituției contenciosului administrativ în sistemul de drept național a fost analizată în mod distinct în cadrul fiecărui capitol atât sub imperiul legislației actuale cât și sub incidența vechilor reglementări în materia contenciosului administrativ.

Fără a avea pretenția de a epuiza problematica atât de actuală și de complexă a contenciosului administrativ, prin prezenta teză, am dorit să aduc un aport personal cu privire la analiza uneia dintre cele mai importante componente ale instituției și anume procedura de soluționare a litigiilor administrative, procedură privită ca fiind un ansamblu de norme juridice care prin prisma prevederilor Legii contenciosului administrativ, a Codului de procedură civilă ori a altor legi corespondente, reglementează modul în care are loc judecarea cauzelor ce fac obiectul litigiilor date în competența de soluționare a instanțelor de contencios

administrativ, precum și procedura de executare a hotărârilor pronunțate de aceste instanțe.

Modificările legislative de dată recentă aduse în materia procedurii de soluționare a litigiilor administrative prin intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă între data alegerii temei și data finalizării prezentei lucrări, precum și modificările ori completările aduse acestui din urmă act normativ au avut drept consecință directă existența unui număr extrem de redus de lucrări de specialitate în care să fie analizat acest subiect, astfel că, prin redactarea prezentei teze au fost aduse elemente de noutate dar și de originalitate în privința analizei teoretice a tuturor factorilor ce au un impact determinant asupra procedurii de soluționare a litigiilor de contencios administrativ.

Structura tezei

Teza pe care am redactat-o este riguros structurată în opt capitole distincte, în cuprinsul cărora sunt analizate atât noțiuni ce țin de structura intrinsecă a instituției contenciosului administrativ cât și aspecte prin prisma cărora sunt analizate în amănunțime regulile speciale de soluționare a litigiilor de contencios administrativ.

Capitolele lucrării sunt structurate la rândul lor în secțiuni și subsecțiuni, ce împreună formează un amplu material de analiză a regulilor juridice ce guvernează procedura de soluționare a acestui tip de litigiu, toate având o întindere adecvată problematicii abordate în cuprinsul lor. Dacă primele șapte capitole au fost dedicate analizei în concret a problematicii sugerate de titlul tezei, reliefând nivelul de cunoaștere la care am ajuns în materia studiată, ultimul capitol al lucrării conține concluziile personale alături de unele propuneri de lege ferenda formulate în vederea unor posibile viitoare ajustări legislative.

Capitolele lucrării și implicit secțiunile ori subsecțiunile acestora, urmăresc într-o anumită măsură, titlurile marginale ale articolelor din componența Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, fapt ce mi-a permis să realizez o analiză sistematizată a procedurii de soluționare a litigiilor de contencios administrativ.

Pe lângă cele 8 capitole, teza mai conține un cuprins, iar în partea finală a acesteia a

fost menționată întreaga bibliografie utilizată la conceperea lucrării, în cuprinsul acesteia fiind menționați atât autorii români cât și cei străini.

Primul capitol al lucrării intitulat ”Considerații generale” cuprinde două secțiuni distincte în cuprinsul cărora au fost analizate ”noțiunea, definierea și principalele forme ale contenciosului administrativ alături de ”evoluția istorică a instituției contenciosului administrativ” plecând de la originile acestuia și până în perioada actuală”. Noțiunile au fost abordate dintr-o perspectivă istorică realizându-se totodată și o scurtă trecere în revistă a principalelor definiții, forme și sisteme ale contenciosului administrativ.

Este de remarcat aici că prin Legea nr. 554/2004, legiuitorul român a ales să sintetizeze pentru prima dată o definiție a noțiunii de contencios administrativ prin acesta înțelegându-se „activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente, potrivit legii organice, a litigiilor în care cel puțin una din părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea unui act administrativ, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim”.

Analizând formele contenciosului administrativ și plecând de la diferitele definiții date înțelesului acestei noțiuni, în funcție de caracterul dreptului ce este valorificat pe această cale, în doctrina de specialitate administrativă și implicit în cuprinsul acestei teze, se face distincție între contenciosul administrativ subiectiv și contenciosul administrativ obiectiv, separarea între cele două forme de contencios fiind dată de ideea de apărare strictă a interesului legitim personal ori de apărare a interesului legitim public.

Lucrarea s-a aplecat în acest prim capitol și asupra analizei diferitelor sisteme de contencios administrativ în contextul evoluției lor istorice, fiind analizate în mod distinct atât evoluția instituției în dreptul românesc cât și dezvoltarea acesteia prin prisma altor sisteme de drept, respectiv cel anglo saxon, francez ori germano-romanic, sisteme juridice ce au stat în bună măsură la baza dezvoltării justiției administrative pe plan mondial.

Sistemul judiciar românesc este unul cu o structură unitară , justiția administrativă realizându-se prin intermediul instanțelor de drept comun, în cadrul cărora funcționează sistemul secțiilor specializate pe contenciosul administrativ.

Al doilea capitol al lucrării purtând denumirea de ”norme generale privind soluționarea acțiunilor în contencios administrativ” reflectă în conținutul primei secțiuni a acestuia o analiză amănunțită a părților din litigiile de contencios administrativ.

Potrivit actualei reglementări a legii contenciosului administrativ aflată în strânsă legătură cu norma constituțională, legitimitatea procesuală activă în contencios administrativ aparține tuturor persoanelor vătămate, fără a distinge între persoana fizică și persoana juridică iar în cazul acesteia din urmă între persoana juridică de drept public și cea de drept privat. Legiuitorul a asimilat persoanei vătămate și grupul de persoane fizice fără personalitate juridică titular al unor drepturi subiective și interese legitime private alături de organismele sociale interesate ce invocă fie vătămarea adusă unui interes public, fie vătămarea drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice strict determinate.

Din sfera de incidență a persoanelor cărora legea le recunoaște calitatea procesuală activă fac parte atât persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept cât și autoritatea publică emitentă a unui act administrativ intrat în circuitul civil ce are posibilitatea de a se adresa instanței de judecată în vederea anulării propriului act ilegal.

Tot în cuprinsul capitolului destinat analizei părților din litigiile de contencios administrativ am tratat în mod distinct legitimitatea activă a Avocatului Poporului și participarea procurorului în litigiile de contencios administrativ ca și garant al intereselor generale ale societății, ale apărării ordinii de drept, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor.

Un rol aparte în cadrul acestui capitol am alocat noțiunii de tutelă administrativă

în cadrul căreia organul de tutelă respectiv Prefectul sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, supraveghează activitatea unor autorități publice, dobândind în temeiul legii calitate procesuală activă să sesizeze instanța de judecată în vederea anulării unui act administrativ emis cu încălcarea legii.

Analiza efectuată în cuprinsul celei de-a doua secțiuni a capitolului doi al lucrării a pus în evidență existența unor excepții de la exercitarea controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ - așa numitele „fine de neprimire” din perioada interbelică - excepții conform cărora legiuitorul a înțeles ca anumite acte administrative datorită naturii lor juridice să fie exceptate de la exercitarea controlului de legalitate efectuat de puterea judecătorească.

Cu ocazia redactării tezei o atenție deosebită am acordat-o competenței instanțelor de judecată în materia soluționării litigiilor de contencios administrativ, instituție ce a fost analizată dintr-o dublă perspectivă și anume aceea a competenței materiale sau de atribuțiune a instanțelor de judecată prin care se delimitează pe linie verticală sfera de activitate a diferitelor categorii de instanțe care fac parte din sistemul nostru judiciar, spre deosebire de competența teritorială prin intermediul căreia se realizează o delimitare de atribuții pe linie orizontală între diferitele instanțe judecătorești de același grad.

În cadrul primei clasificări și anume aceea a competenței materiale am analizat în mod distinct atât competența instanțelor de judecată în privința soluționării în fond a acțiunilor în contencios administrativ cât și competența acestora de a soluționa în recurs acest tip de litigii în funcție de locul instituției publice emitente în ierarhia organelor administrației publice. Analiza competenței materiale a fost efectuată ținând seama și de realizarea unei delimitări a acestui tip de competență în funcție de criteriul valoric utilizat în cazul acțiunilor având ca obiect plata unor taxe și impozite ori în cazul contractelor administrative.

În cadrul analizei efectuate asupra competenței teritoriale de soluționare a litigiilor

administrative am remarcat atât existența unei competențe alternative în cazul acțiunilor dinamizate de persoana vătămată, reclamantul având în acest caz posibilitatea de a se adresa atât instanței de la sediul pârâtului cât și celei de la domiciliul lui cât și existența unei competențe teritoriale exclusive ce operează în cazul acțiunilor introduse de Avocatul Poporului, acesta putându-se adresa doar instanței de la domiciliul petentului.

Competența teritorială exclusivă este de asemenea prezentă în procedura de soluționare a unor litigii administrative întemeiată pe diferite legi speciale care reglementează în mod expres competența de soluționare a unor astfel de litigii.

Pentru a sublinia importanța procedurii de soluționare a litigiilor de contencios administrativ am dedicat acestei teme un capitol central, distinct, structurat în 6 secțiuni ce se axează în principal pe regulile ce definesc pe de o parte procedura administrativă prealabilă iar pe de altă parte pe cele aferente procedurii contencioase desfășurată în fața instanței de judecată a contenciosului administrativ.

În cadrul raporturilor juridice litigioase născute între persoanele particulare și organele administrației publice, de cele mai multe ori plângerea prealabilă este prezentă ca fiind o cale intermediară între controlul preventiv intern al autorității și controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, prin care persoanele vătămate au posibilitatea mult mai rapidă și fără costuri să obțină recunoașterea intereselor ori a drepturilor încălcate, sau chiar repararea prejudiciilor suferite.

Plecând de la acest considerent și examinând prevederile legale în vigoare în cuprinsul secțiunii dedicate acestei instituții am analizat atât fundamentele juridice cât și caracterul obligatoriu al acesteia, alături de acele cazuri în care, cu titlu de excepție, procedura nu este necesar a fi îndeplinită. Aici avem în vedere acțiunile introduse de Prefect, de Avocatul Poporului, de Ministerul Public ori Agenția Națională a Funcționarilor Publici precum și cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe alături de

alte situații strict determinate de lege. Tot în cuprinsul acestei secțiuni au fost tratate în mod distinct condițiile de formă pe care procedura administrativă prealabilă este necesar a le respecta și totodată termenele în care aceasta este necesar a fi efectuată.

Raportat la modificările legislative intervenite în materia contenciosului administrativ se constată o clarificare a legislației sub aspectul termenelor în care persoana vătămată este chemată să efectueze procedura prealabilă, legiuitorul stabilind obligativitatea efectuării procedurii prealabile în termen de 30 de zile de la comunicare în cazul actelor administrative unilaterale individuale precum și inexistența unui termen în care poate fi efectuat recursul administrativ în cazul actelor administrative unilaterale normative, în acest din urmă caz plângerea prealabilă putând fi efectuată oricând.

Soluția legislativă apare ca fiind salutară deoarece varianta inițială a legii contenciosului administrativ nu făcea distincție între actele administrative unilaterale cu caracter individual și actele administrative unilaterale cu caracter normativ nici din punctul de vedere al obligativității efectuării procedurii prealabile nici din cel al termenelor în care era necesar a fi efectuată această procedură.

Cu referire la sancțiunea ce intervine în cazul neefectuării procedurii administrative prealabile lipsa acestei proceduri constituie un sine de neprimire a acțiunii în contencios administrativ urmând a fi sancționată de instanța de judecată cu respingerea acțiunii ca fiind inadmisibilă, fără ca aceasta să mai cerceteze fondul cauzei.

Privitor la procedura contencioasă aferentă sferei de reglementare a contenciosului administrativ, ea este prevăzută de normele speciale, dar sumare, conținute de Legea nr. 554/2004, acestea fiind completate în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, cu prevederile Codului de procedură civilă .

Soluționarea cauzelor de contencios administrativ se face în bună măsură cu respectarea regulilor și principiilor procesuale aferente dreptului comun, în măsura în care legea specială nu cuprinde dispoziții derogatorii de la această procedură.

Fără ca prezenta lucrare să intre în sfera de analiză a normelor de procedură aferente dreptului procesual civil, în cuprinsul ei am încercat să tratăm în mod distinct incidența acestor norme în cazul litigiilor de contencios administrativ; acesta, deoarece dispozițiile privind judecata în fața primei instanțe, asupra cărora legea specială nu dispune, sunt comune în bună măsură acestui ultim tip de litigiu.

Astfel, dispozițiile privind locul judecării procesului, ordinea judecării cererilor, atribuțiile președintelui completului de judecată, poliția ședinței de judecată, verificările privind prezența părților, existența cazurilor de amânare, modul de rezolvare a excepțiilor de procedură și de administrare a probelor alături de toate celelalte dispoziții procesuale privind desfășurarea judecării se aplică în mod corespunzător și în cazul litigiilor de contencios administrativ.

Ca și caracteristică principală a litigiilor de contencios administrativ, potrivit dispozițiilor cuprinse în art. 17 respectiv art. 20 alin. 2 din Legea nr. 554/2004, procedura de soluționare a litigiilor de contencios administrativ atât la judecata în fond cât și la cea în recurs se caracterizează prin urgență, precădere, publicitate și nu în ultimul rând accesibilitate din punctul de vedere al taxelor percepute. În acest sens, cererile adresate instanței de contencios se judecă de urgență și cu precădere în ședință publică, în completul stabilit de lege iar pentru acțiunile formulate în temeiul legii contenciosului administrativ se percep taxele de timbru prevăzute de legislația în vigoare, pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor taxa la valoare.

O atenție deosebită am acordat secțiunii referitoare la obiectul acțiunii judiciare în cazul litigiilor de contencios administrativ, analiza fiind axată pe diferitele tipuri de acțiuni

aferente contenciosului administrativ, contractele administrative ca acte asimilate de legiuitor actelor administrative și nu în ultimul rând pe acțiunile ce pot fi exercitate împotriva ordonanțelor Guvernului.

Cererea de chemare în judecată, întâmpinarea și cererea reconvențională în litigiile de contencios administrativ, actele ce trebuie atașate cererii de chemare în judecată constituie tot atâtea subsecțiuni în care aspectele procedurale speciale aferente procedurii reglementate de legea contenciosului administrativ sunt analizate în mod temeinic.

În contextul analizării procedurii de judecată pe fond a litigiului de contencios administrativ, în cuprinsul unei subsecțiuni distincte din prezentul capitol am tratat problematica introducerii în cauză a funcționarului implicat în procesul de adoptare a actului criticat atunci când reclamantul solicită și obligarea la plata unor despăgubiri, alături de cea a introducerii în cauză a altor subiecte de drept ori a chemării în garanție a funcționarului ierarhic superior.

Plecând de la formularea în doctrină a unei propuneri *de lege ferenda* în favoarea introducerii forțate în cauză a funcționarului, în cuprinsul lucrării am argumentat o opinie negativă raportat la această propunere, raliindu-mă fără rezerve soluției exprimate în doctrină potrivit căreia această obligație nu poate fi stabilită în sarcina instanței de judecată a litigiilor de contencios administrativ.

Raportat la legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, în cuprinsul unei secțiuni dedicate excepției de nelegalitate am concluzionat că aceasta poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, indiferent de data emiterii acestuia, pe calea excepției de nelegalitate, urmând ca asupra legalității actelor administrative cu caracter normativ instanțele de contencios administrativ să se pronunțe doar în cadrul unei acțiuni în anulare.

Capitolul V din cuprinsul tezei a fost consacrat efectuării unei analize a hotărârilor ce pot fi pronunțate de către instanțele judecătorești, acestea fiind în bună măsură identice cu

cele prezente în dreptul comun. Diferențele dintre hotărârile judecătorești pronunțate în materia contenciosului administrativ și cele pronunțate în cadrul dreptului comun rezidă în special în cazul soluțiilor ce pot fi pronunțate de instanțele de judecată. În materia contenciosului administrativ, hotărârile judecătorești este obligatoriu a fi redactate și motivate în termen de cel mult 30 de zile de la pronunțare.

Analizând în cuprinsul capitolului VI căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele de contencios administrativ se constată că dispozițiile legii contenciosului administrativ, instituie în materie o excepție de la regula dublului grad de jurisdicție prezentă în dreptul comun, recursul fiind singura cale de atac împotriva hotărârilor de fond pronunțate de instanțele de contencios administrativ.

Soluția adoptată de legiuitor pentru exercitarea căii de atac în cazul litigiilor de contencios administrativ se deosebește de regula utilizată în dreptul comun și în privința termenului de exercitare a recursului acesta fiind stabilit la 15 zile de la comunicarea către părți a hotărârii. Adoptarea de către legiuitor a unui alt termen de declarare a recursului cu un regim derogatoriu față de cel de 30 de zile prevăzut în dreptul comun vizează necesitatea de soluționare cu celeritate de către instanțele judecătorești a acestui tip de litigii ținând seama tocmai de specificul litigiilor de această natură.

Tot în mod derogatoriu față de dispozițiile din dreptul comun recursul formulat împotriva unei hotărâri pronunțate de o instanță de judecată în contencios administrativ este suspensiv de executare.

Cu toate că legea specială nu reglementează o procedură de filtrare a recursurilor apreciem că procedura de filtrare a recursurilor este aplicabilă și în acele litigii de contencios administrativ prin care Înalta Curte de Casație și Justiție soluționează recursurile formulate împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță de către curțile de apel.

Noul Cod de procedură civilă mai reglementează ca și căi extraordinare de atac,

alături de recurs, revizuirea și contestația în anulare. Raportat la prevederile art. 28 a legii contenciosului administrativ, împotriva soluțiilor definitive pronunțate de către instanțele de contencios administrativ se vor putea formula căile extraordinare de atac, respectiv revizuirea și contestația în anulare în condițiile și termenele prevăzute de noul Cod de procedură civilă

În capitolul VII al prezentei teze am supus analizei modul de executare a hotărârilor pronunțate de instanțele de contencios administrativ.

În sfera de incidență a contenciosul administrativ, executarea silită a unor hotărâri judecătorești pronunțate de instanțele de judecată în această materie cunoaște reguli speciale prevăzute de către lege pentru acest domeniu concretizând astfel o procedură derogatorie de la dreptul comun în privința punerii în executare a hotărârilor judecătorești. Specificul contenciosului administrativ în domeniul executării silite are la bază obligația impusă de către instanța de judecată unei autorități publice privind activitatea de emiteră a actelor administrative.

Analiza executării hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele de contencios administrativ a fost realizată avându-se în vedere ultimele modificări aduse NCPC și legii contenciosului administrativ prin Legea nr. 138/2014.

La fel ca și în dreptul comun, în lumina ultimelor modificări legislative, hotărârile judecătorești definitive pronunțate în materia contenciosului administrativ sunt titluri executorii, urmând a fi puse în executare fără a fi necesară învestirea lor cu formula executorie.

În cuprinsul acestui capitol mai sunt tratate în mod distinct regulile procedurale privind comunicarea de către instanța de judecată a hotărârilor, modalitățile de executare silită a acestor hotărâri alături de consecințele ce pot interveni în cazul neexecutării hotărârilor judecătorești pronunțate în materia contenciosului administrativ.

Privitor la executarea silită a obligațiilor impuse de către instanțele de judecată în

materia contenciosului administrativ, este necesar a se face distincție între obligațiile de plată a unor sume de bani, stabilite cu titlu de despăgubire pentru daunele morale sau materiale suferite ori ca și cheltuieli de judecată acordate, situație în care sunt aplicabile dispozițiile din dreptul comun privind executarea silită.

În cazul în care autoritățile publice au fost obligate „a face”, obligație care datorită caracterului ei specific nu poate fi executată decât de autoritatea în cauză prin reprezentanții săi legiuitorul a înțeles să reglementeze o procedură de executare a acestor hotărâri, derogatorie de la regulile procedurii civile, în concordanță cu specificul activității autorităților publice, respectiv emiterea de acte administrative.

Ultimul capitol al tezei a fost alocat formulării unor concluzii personale cu privire la subiectul tezei, acestea fiind completate cu o sinteză a propunerilor *de lege ferenda* formulate în acele cazuri în care am apreciat că norma legislativă este necesar a fi completată ori modificată.

Propunerile de modificare a legislației aferente contenciosului administrativ au fost analizate pe larg în cuprinsul tezei astfel încât, voi reitera pe scurt câteva din aceste propuneri: modificarea prevederilor ce stau la baza exercitării acțiunii în contencios administrativ a Avocatului Poporului, în sensul stabilirii necesității acordului prealabil pentru sesizarea instanței de judecată, în mod identic acțiunii formulate în contencios administrativ subiectiv de către Ministerului Public, doar petiționarul putând aprecia asupra necesității de introducere a unei acțiuni în contencios administrativ împotriva actului criticat; modificarea textului articolului 3 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în sensul stabilirii obligației prefectului de a acționa în vederea restabilirii legalității actului administrativ ilegal; modificarea art. 3 alin. 3 din lege, în sensul eliminării măsurii de suspendare de drept a actului administrativ atacat de către prefect în fața instanței de contencios administrativ, respectiv aplicarea și în acest caz a dispozițiilor privind suspendarea

executării actului administrativ prevăzute de art. 14 al legii contenciosului administrativ; modificarea art. 123 alin. 5 al textului legii fundamentale precum și a dispozițiilor cuprinse în art. 115 alin. 7 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale republicată, în sensul cuprinderii în sfera de reglementare a controlului de legalitate exercitat de prefect și a dispozițiilor emise de Președintele Consiliului județean; completarea art. 3 alin. 2 din Legea nr. 554/2004, în sensul prevederii în mod expres a exceptării Agenției Naționale a Funcționarilor Publici de la plata taxelor de timbru în cazul acțiunilor din sfera de incidență a tutelei administrative exercitată de această instituție; modificarea art. 193 alin. 2 al noului Cod de procedură civilă, privind posibilitatea de ridicare a excepției lipsei procedurii prealabile aceasta urmând să poată fi ridicată cu ocazia analizei admiterii în principiu a cererilor de intervenție în nume propriu în cazul litigiilor aferente sferei de reglementare a contenciosului administrativ și nu doar prin întâmpinare; modificarea textului articolului 16 al legii contenciosului administrativ, în sensul corelării cu denumirea marginală a acestuia, utilizându-se în ambele cazuri denumirea de funcționar, noțiune ce acoperă integral sfera de reglementare a acestui articol atât cu privire la calitatea de salariat, cât și la cea de funcționar public ori demnitar; modificarea textului art. 16 alin. 2 al legii, în sensul cuprinderii în sfera lui de reglementare a acelor cazuri în care ordinul scris al acestuia a condus la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim; modificarea art. 23 al legii contenciosului administrativ, în sensul obligativității instanței de fond de a constata prin încheiere judecătorească, la data epuizării termenului de exercitare a căii de atac a recursului, dobândirea caracterului definitiv al hotărârii judecătorești prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, și totodată, de a dispune realizarea formelor de aducere la cunoștință publică a hotărârii într-un termen impus de lege.

Cele nouă modificări și completări aduse Legii nr. 544/2004 a contenciosului

administrativ de la intrarea ei în vigoare în forma inițială, alături de cele doisprezece decizii pozitive pronunțate de Curtea Constituțională în procesul de verificare a constituționalității acestei legi, constituie un proces amplu de adaptare și îmbunătățire a unui cadru juridic deosebit de important, aflat în sfera de interferență dintre actele administrative adoptate sau emise de organele administrației publice și persoanele fizice sau juridice vătămate într-un drept al lor sau într-un interes legitim.

Se poate aprecia că adoptarea noului cadru juridic cu toate posibilele imperfecțiuni și necesități de modificare ori completare a acestuia, se circumscrie în activitatea generală de consolidare a statului de drept, în care drepturile și libertățile fundamentale ale omului sunt respectate și garantate, iar realitatea economico-socială din România, aflată într-un proces continuu de schimbare, va impune mereu corecturi și adaptări inerente ale modului în care sistemul legislativ răspunde nevoii de a garanta și respecta drepturile cetățenilor.

Bibliografia parcursă pentru documentarea efectuată în vederea redactării prezentei lucrări este evidențiată la sfârșitul tezei. În mod firesc, notele de subsol sunt încorporate în conținutul lucrării iar atât textul citat cât și sursa lui se regăsesc în cuprinsul aceleiași pagini în care acestea sunt inserate.

Prezenta teză se dorește a fi o abordare interdisciplinară a procedurii de soluționare a litigiilor administrative, surprinzând în cuprinsul ei atât elemente de drept administrativ cât mai ales acele elemente aferente dreptului procedural civil, ce, în contextul actualului proces de reformă a administrației și a justiției, o definesc în cadrul sistemului de drept național ca fiind o procedură specială, derogatorie de la principiile dreptului comun.