

MEANS OF EXERCISING JUDICIAL REVIEW ON ADMINISTRATIVE ACTS

Ion-Eduard LĂDARU
Preparator universitar

ABSTRACT

ADMINISTRATIVE LAW IS CONCERNED PRIMARILY WITH THE STUDY OF UNILATERAL ADMINISTRATIVE ACTS AND ADMINISTRATIVE CONTRACTS AS LEGAL FORMS OF GOVERNMENT THAT ACTIVITY, WHICH CAN BE EXPRESSED BY THE PHRASE REGULATIONS. THE JUDICIAL CONTROL GOVERNMENT DOCUMENTS IS CARRIED OUT BY ADMINISTRATIVE COURTS.

KEYWORDS: ACTE ADMINISTRATIVE, CONTENCIOS ADMINISTRATIV, CONTROL JUDECĂTORESC.

Actele care emană de la autoritățile administrației publice poartă denumirea de acte administrative.

Conform legii 554/2004 actul administrativ „reprezintă actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.” De asemenea art. 2 din legea 554/2004 precizează în continuare că “sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ.”

Prin urmare, autoritățile administrației publice își concretizează activitatea fie în forme producătoare de efecte juridice proprii, în sensul că schimbă ceva din ordinea juridică existentă, fie în forme care nu sunt concepute și realizate cu acest scop nemijlocit, cum ar fi operațiunile, faptele direct productive etc.(Antonie Iorgovan)¹⁰⁹

După regimul juridic aplicabil, același autor (Antonie Iorgovan), identifică două categorii de forme concrete de activitate a autorităților administrației publice, și anume: forme cărora li se aplică regimul administrativ de putere (actul administrativ, contractul administrativ, operațiunea administrativă) și forme cărora nu li se aplică regimul administrativ de putere (actele juridice în baza capacității civile de către autoritățile administrației publice, operațiunile tehnico-administrative și operațiunile direct productive). (A. Iorgovan, R.N. Petrescu)¹¹⁰

¹⁰⁹ Dana Apostol Tofan, Drept administrativ, vol. II, Ed. 2, Editura C.H. Beck, 2010 p. 3

¹¹⁰ Ibidem

Tot Antonie Iorgovan consideră că sensul noțiunii de act administrativ, avut în vedere de art. 52 din Constituția României republicată, ar trebui să includă atât actul unilateral, cât și contractul administrativ, așa cum este interpretată aceeași noțiune și în doctrina franceză.¹¹¹

Dana Apostol Tofan precizează că actuala lege în materie definește actul administrativ prin raportare la noțiunea de contract administrativ, poziția din doctrină devenind între timp text de lege.¹¹²

Aceeași autoare clasifică actele administrației publice, după criteriul modului în care se manifestă voința autorității administrației publice, astfel: **actul juridic unilateral** (actul de drept administrativ și actul juridic ce nu realizează putere publică) și **actul juridic bi sau multilateral** (contractul de drept civil și contractul administrativ).¹¹³

După criteriul regimului juridic aplicabil distingem: **acte ce se realizează, în principal, într-un regim de putere publică** (actele administrative și contractele administrative) și **acte ce se realizează, în principal, într-un regim de drept civil** (actele unilaterale ce nu realizează puterea publică și contractele axate pe ideea de persoană juridică) (A. Iorgovan).¹¹⁴

Dreptul administrativ este interesat în primul rând, de studiul actelor unilaterale administrative și al contractelor administrative, ca forme juridice ale administrației publice ca activitate, ce pot fi exprimate și prin sintagma actele administrative, fiind vorba de sensul larg al acestei noțiuni.¹¹⁵

O precizare asemănătoare face și Rodica Narcisa Petrescu, care consideră că actele administrative și contractele administrative sunt supuse unui regim juridic special, numit regim administrativ, care este regim de putere.¹¹⁶ De asemenea continuă autoarea că dintre actele juridice care intervin în activitatea autorităților publice (actele administrative, contractele administrative și contractele civile), dreptul administrativ se ocupă numai de actele administrative și contractele administrative.¹¹⁷

Anton Trăilescu ne relatează în analiza sa faptul că actul administrativ stricto sensu reprezintă o manifestare unilaterală de voință a autorităților publice. Iar în sens larg, prin act administrativ înțelegem orice act juridic emanat de la autoritățile publice în regim de putere publică.¹¹⁸ De asemenea autorul, analizând art. 2 din Legea 554/2004, mai adaugă faptul că textul de lege se încheie cu precizarea că, „prin legi speciale, pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ. Deducem, deci, că toate aceste contracte fac parte din categoria actelor administrative.”¹¹⁹

Din coroborarea dispozițiilor legale, reiese că legiuitorul român a definit actele administrative stricto sensu ca manifestări unilaterale de voință a autorităților publice și actele administrative asimilate, din care fac parte atât contractele administrative (manifestări bilaterale de voință), cât și refuzul expres sau tacit al autorităților publice de rezolvare a cererilor particularilor privitoare la drepturile și interesele legitime. Toate aceste categorii de acte emane

¹¹¹ Ibidem, p. 4

¹¹² Ibidem

¹¹³ Ibidem, p. 5

¹¹⁴ Ibidem

¹¹⁵ Ibidem

¹¹⁶ Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 294

¹¹⁷ Ibidem

¹¹⁸ Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 179

¹¹⁹ Ibidem

de la autoritățile publice, în regim de putere publică, indiferent de caracterul lor unilateral sau bilateral, constituie sfera actelor administrative.¹²⁰

Achiesăm și noi la opiniile autorilor din doctrina de specialitate amintiți mai sus și considerăm ca acte ale administrației publice emise în regim de putere publică – denumite general acte administrative – atât actele administrative unilaterale (individuale și normative) și actele bilaterale de gestiune publică (contractele administrative).

Controlul judecătoresc al actelor administrației publice este realizat de către instanțele de contencios administrativ.

În dreptul administrativ, termenul de contencios a început să fie utilizat pentru a delimita căile de atac jurisdicționale de recursurile administrative obișnuite.¹²¹

Doctrina românească interbelică a utilizat noțiunea de contencios administrativ, fie în sens organic, formal, ca fiind constituit din totalitatea litigiilor de competența tribunalelor sau justiției administrative, fie în sens material, putând fi definit în raport de persoanele între care are loc litigiul sau în raport de natura regulilor juridice puse în cauză și aplicabile în soluționarea litigiului.¹²²

În doctrina administrativă actuală, contenciosul administrativ a fost definit, în sens larg, ca reprezentând totalitatea litigiilor de competența instanțelor judecătorești, dintre un organ al administrației publice, respectiv, un funcționar public sau, după caz o structură autorizată să presteze un serviciu public, pe de-o parte, și alt subiect de drept, pe de altă parte, în care autoritatea publică apare ca purtătoare a prerogativelor de putere publică.¹²³

Într-un stat întemeiat pe ordinea de drept, instituția contenciosului administrativ reprezintă forma democratică de reparare a încălcărilor legii săvârșite de organele și autoritățile administrative, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor individuale ale administrațiilor.¹²⁴

Așadar contenciosul administrativ apare ca o formă juridică de apărare a particularilor – persoane fizice și persoane juridice – împotriva abuzurilor administrației publice.¹²⁵

În sens restrâns, termenul de contencios administrativ se referă numai la acele litigii juridice în care organele administrației publice folosesc regimul juridic administrativ în baza competenței pe care le-o oferă legea.¹²⁶

Sub aspect formal s-au dezvoltat, de-a lungul vremii, trei mari sisteme de control judiciar asupra administrației publice:¹²⁷

- a) sistemul administratorului judecător (caracterizat prin soluționarea conflictelor cu administrația de către autorități administrative cu atribuții jurisdicționale);
- b) sistemul francez al unei justiții administrative distincte (caracterizat prin soluționarea conflictelor cu administrația de către instanțe specializate în acest tip de conflicte, instanțe distincte de justiția ordinară);

¹²⁰ Ibidem, 179 și urm.

¹²¹ Dana Apostol Tofan, op. cit., p. 293

¹²² Ibidem

¹²³ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol II, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, apud Dana Apostol Tofan, op. cit., p. 294

¹²⁴ Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, 2009, p. 413

¹²⁵ Ibidem

¹²⁶ Ibidem, p. 414

¹²⁷ Antonie Iorgovan, op. cit., p. 487

c) sistemul anglo-saxon al instanțelor ordinare (caracterizat prin soluționarea conflictelor cu administrația de către instanțele ordinare de drept comun).

Legislația românească a consacrat inițial sistemul francez, apoi pe cel anglo-saxon, cu anumite particularități, într-o perioadă sau alta, dar a menținut de-a lungul vremii și sistemul administratorului judecător și, deci, autoritățile cu atribuții jurisdicționale.¹²⁸

Statul de drept are ca fundament principiul legalității, potrivit căruia actele administrative trebuie emise pe baza și în conformitate cu Constituția și cu legile adoptate de autoritatea legiuitoare, precum și cu celelalte acte normative. Acest principiu fundamental își are sensul atât din perspectiva apărării drepturilor și libertăților cetățenești împotriva eventualelor abuzuri și ilegalități ale statului, cât și din cel al unei bune și permanente funcționări a serviciilor publice, indiferent de interesul general sau local pe care-l realizează, al asigurării aplicării legilor, al adoptării emiterii actelor administrative în scopul executării legilor, al executării contractelor administrative și al menținerii ordinii publice.¹²⁹

În evoluția sa contenciosul administrativ cunoaște mai multe etape¹³⁰:

În prima perioadă (1864-1866), s-a adoptat și la noi în țară sistemul francez, înființându-se un Consiliu de stat și tribunale administrative

A doua perioadă (1866-1905) care este caracterizată prin desființarea Consiliului de stat și atribuirea contenciosului administrativ instanțelor judecătorești ordinare

A treia perioadă (1905 – 1923), începe odată cu adoptarea legii din 1 iulie 1905. Aceasta a reprezentat un act important în realizarea unui contencios administrativ modern, principala prevedere a acesteia fiind că judecarea litigiilor de contencios administrativ aparținea tot puterii judecătorești, însă nu tuturor instanțelor, ci numai secției a III-a a Curții de Casație.

Prin legea din 25 martie 1910 s-a desființat sistemul conceput de cea din 1905, fără să mai recunoască Secției a III-a a Curții de Casație atribuții de contencios administrativ, iar cauzele cu această natură se soluționau din nou de către instanțele de drept comun.

A patra perioadă 1923-1948, începe odată cu adoptarea Constituției din 1923 și apoi de legea pentru contenciosul administrativ din 23 decembrie 1925.

Prin Constituția din 1923, contenciosul administrativ a devenit o instituție de ordin constituțional, iar pe baza acesteia a fost adoptată legea pentru contenciosul administrativ din decembrie 1925, care a investit curțile de apel din circumscripția unde domiciliază reclamantul cu competența de a judeca cererile de contencios administrativ, iar hotărârile pronunțate de acestea erau supuse recursului fostei Curți de Casație.

A cincea perioadă începe odată cu emiterea Decretului nr. 128 din 8 iulie 1948, care a abrogat legea din 1925 pentru contenciosul administrativ.

Conform acestui decret și art. 120 din C. proc. Civ., instanțele judecătorești aveau competența de a verifica pe cale de acțiune legalitatea actelor administrative individuale, numai atunci când prevederi legale exprese le autorizau să o exercite

A șasea perioadă și ultima începe după căderea regimului comunist și adoptarea Legii nr. 29 din 1990, lege ce reprezintă începutul unei alte etape în evoluția contenciosului administrativ român. Chiar dacă avea destul de multe elemente comune cu legea privind contenciosul

¹²⁸ Dana Apostol Tofan, op. cit. p. 295

¹²⁹ Corneliu Manda, Drept administrativ, ed. a V-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 488

¹³⁰ vezi Rodica Narcisa Petrescu, op. cit., Anton Trăilescu, op. cit., Dana Apostol Tofan, op. cit.

administrativ din 1925, legea 29/1990 conținea și elemente de noutate astfel:¹³¹ a încredințat competența de soluționare a litigiilor dintre administrația publică și administrații instanțelor judecătorești, în cadrul cărora au fost create secții de contencios administrativ; controlul reglementat de legea nr. 29/1990 era un control de plină jurisdicție, adică instanța judecătorească putea dispune anularea actului administrativ, putea obliga autoritatea administrativă pârâtă să emită un act administrativ, o adeverință sau un alt înscris ori o putea obliga la despăgubiri; subiectele care puteau promova acțiunea în contencios administrativ erau persoanele fizice și persoanele juridice; actul administrativ atacat trebuia să provină de la o autoritate administrativă; era un control direct, pe cale de acțiune judiciară, atât față de actul administrativ propriu-zis, cât și față de refuzul nejustificat al autorității administrative de a satisface o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege și față de tăcerea administrației, considerate și acestea acte administrative; instanța judecătorească hotăra asupra daunelor materiale și morale cerute.

Legea 554/2004 reprezintă o schimbare majoră a instituției contenciosului administrativ în România. Aceasta are ca trăsături esențiale:¹³² pentru prima dată sunt definite noțiunile cu care legea operează; reglementează atât contenciosul obiectiv, cât și contenciosul subiectiv, lărgind sfera autorităților publice care pot introduce acțiuni în contenciosul administrativ obiectiv, și anume, pe lângă prefect, se mai adaugă Ministerul Public, Avocatul Poporului, Agenția Națională a Funcționarilor Publici; pentru prima dată sunt definite noțiunile cu care legea operează; se precizează că cererea de suspendare a actului atacat se poate face și în perioada acțiunii prealabile (reclamația prealabilă administrativă); lărgeste sfera actului administrativ atacat și la contractele administrative; reglementează posibilitatea ca acțiunea ce are ca obiect despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative să fie introdusă la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate; pentru prima dată se reglementează excepția de nelegalitate.

Analizând modul în care tratează doctrina controlul judecătoreesc al actelor administrative considerăm oportun și benefic în a clasifica modalitățile în care se poate face acest control astfel:

1. pe calea acțiunii directe în contenciosul administrativ potrivit legii nr. 554/2004
2. pe calea acțiunii indirecte – adică prin ridicarea excepției de nelegalitate a unui act administrativ în cadrul unui proces

În ceea ce privește prima situație, adică acțiunea directă în contenciosul administrativ trebuie îndeplinite mai multe condiții:¹³³

- a) calitatea procesuală – adică existența unei identități între persoana care reclamă și persoana care este titular al dreptului încălcat (calitate procesuală activă) sau între persoana pârâtului și cel obligat să respecte dreptul (calitate procesuală pasivă)
- b) vătămarea unui drept subiectiv sau interes legitim – reclamantul trebuie să invoce un interes legitim sau un drept al său dobândit prin lege sau constituit prin acte, emise pe baza legii, pe care autoritatea publică avea obligația să-l respecte și eventual să-l realizeze în favoarea sa
- c) existența unui act administrativ de autoritate sau a unui refuz nejustificat al administrației publice

¹³¹ Rodica Narcisa Petrescu, op. cit. p. 425

¹³² Ibidem p. 426

¹³³ Anton Trăilescu, op. cit., p. 305 și urm.

d) proveniența actului administrativ de la o autoritate administrativă sau de la altă autoritate publică
e) îndeplinirea procedurii administrative prealabile – i se mai spune și recursul administrativ și este obligatorie pentru promovarea acțiunii în contenciosul administrativ; aceasta are două forme: recursul grațios care se exercită la organul emitent al actului și recursul ierarhic, care se îndreaptă la organul superior al acestuia. Recursul grațios este obligatoriu în cazul în care organul emitent este autonom, în celelalte cazuri persoana interesată putând opta între recursul grațios și recursul ierarhic, sau le poate îndeplini pe amândouă. (în 30 de zile de la data comunicării actului);
f) introducerea acțiunii la instanța judecătorească în termenul legal – termen de șase luni de când se comunică răspunsul.

Legea 554/2004 precizează la art. 1, alin. (1) faptul că: “Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.”

Excepția de nelegalitate

Excepția de nelegalitate a fost definită ca “un mijloc de apărare prin care, în cadrul unui proces pus în curgere pentru alte temeuri decât nevalabilitatea actului de drept administrativ, una din părți, amenințată să i se aplice un asemenea act ilegal, se apără invocând acest viciu și cere ca actul să nu fie luat în considerare la soluționarea speței”.¹³⁴

Conform art. 4 din legea 554/2004 Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate.

Concluzionăm că nu are importanță ce fel de obiect are litigiul în cauză, oricare dintre părți putând ridica excepția de nelegalitate a actului administrativ ce i se opune și care prezintă interes pentru soluționarea cauzei.

Potrivit textului de lege legalitatea actului administrativ unilateral individual poate fi verificată oricând în cadrul unui proces, indiferent de obiectul litigiului.

Textul de lege precizează că numai pentru actul administrativ unilateral cu caracter individual se poate ridica excepția de nelegalitate. Rezultă deci că excepția de nelegalitate nu poate fi ridicată în ceea ce privește actele administrative normative și contractele administrative.

În ceea ce privește contractele administrative este evident faptul că în ceea ce le privește nu poate fi ridicată excepția de nelegalitate deoarece sunt acte juridice bilaterale.

Cu privire la actele administrative normative s-au conturat două opinii în doctrină. O opinie susține că “în cazul actelor administrative normative controlul indirect de legalitate nu este necesar, întrucât, pe de-o parte, aceste acte pot fi contestate oricând pe calea acțiunii directe în anulare, iar, pe de altă parte, ori de câte ori într-un litigiu sunt incidente mai multe norme juridice se va face, întotdeauna, aplicarea normei juridice cu forță superioară”¹³⁵. Cealaltă opinie susține că excepția de nelegalitate fiind un mijloc de apărare, nici legiuitorul și, cu atât mai puțin instanța de judecată nu vor putea să oblige părțile dintr-un proces să-și aleagă mijloacele de apărare împotriva unui act administrativ nelegal, chiar dacă este vorba de un act administrativ normativ.¹³⁶

¹³⁴ Tudor Drăganu, Actele de drept administrativ, apud Anton Trăilescu, op. cit., p. 336

¹³⁵ Anton Trăilescu, op. cit., p. 336-337

¹³⁶ E. Albu, Dreptul contenciosului administrativ, apud Rodica Narcisa Petrescu, op. cit., p. 512-513

Înalta Curte de Casație și Justiție se pronunță, în mai multe rânduri cu privire la aspectul menționat mai sus, în favoarea celei de-a doua opinii, adică actele administrative normative pot fi verificate cu privire la legalitate și pe cale de excepție în baza art. 4 din Legea 554/2004 modificată.¹³⁷

După ce a fost sesizată cu excepția de nelegalitate, dacă instanța de judecată va aprecia că soluționarea litigiului pe fond depinde de actul administrativ, pentru a cărui nelegalitate a fost sesizată, va sesiza prin încheiere instanța de contencios administrativ competentă și va suspenda soluționarea cauzei până la soluționarea excepției. Suspendarea cauzei nu se dispune dacă instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze. În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

Concluzii

Există două modalități prin care se poate exercita controlul judecătoresc al actelor administrative: 1) pe calea acțiunii directe în contenciosul administrativ și 2) pe calea acțiunii indirecte – prin ridicarea excepției de nelegalitate în cadrul unui proces, indiferent de obiectul litigiului acestuia și indiferent de faza procesuală în care ne aflăm

În ceea ce privește prima situație, sunt supuse controlului judecătoresc atât actele administrative unilaterale cât și actele bilaterale (contractele administrative). Cu privire la cea de-a doua situație, sunt supuse controlului judecătoresc pe această cale numai actele administrative unilaterale – actele administrative unilaterale individuale și actele administrative unilaterale normative.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan, Cărăușan Mihaela, Bucur Sorin, Drept administrativ, Ed. Lumina Lex, București 2005
2. Bogasiu Gabriela, Legea contenciosului administrativ, comentată și adnotată cu legislația jurisprudență și doctrină, Ed. Universul Juridic, București, 2008
3. Manda Corneliu, Drept administrativ, ed. a V-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008
4. Petrescu Rodica Narcisa, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, 2009
5. Tofan Apostol Dana, Drept administrativ, vol. II, Ed. 2, Editura C.H. Beck, 2010
6. Trăilescu Anton, Drept administrativ, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2008
7. Vedinaș Verginia, Drept administrativ, ed. a III-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2009
8. Jurisprudența secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2008, Semestrul I, Ed. Hamangiu, București, 2008
9. Legea contenciosului administrativ – 554/2004 modificată
10. Constituția României

¹³⁷ Vezi Decizia nr. 1552 din 9 aprilie 2008, Decizia 1850 din 13 mai 2008, Î.C.C.J., Jurisprudența secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2008, Semestrul I, Ed. Hamangiu, București, 2008