

ASPECTS RELATING TO THE EVOLUTION OF THE ROMANIAN LEGISLATION IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE CONTENTIOUS

Roxana DOBRIȚOIU

Lecturer Phd.

Faculty of Education Science, Law and Public Administration
University "Constantin Brancusi" Tg-Jiu

ABSTRACT

ADMINISTRATIVE CONTENTIOUS IN ITS CURRENT FORM IS LARGELY THE RESULT OF HISTORICAL DEVELOPMENTS THAT TOOK PLACE GRADUALLY UNDER THE INFLUENCE OF OUR COUNTRY'S SPECIFIC NEEDS.

BEING A FUNDAMENTAL INSTITUTION OF PUBLIC LAW, WHICH CARRIES OUT THE JUDICIAL CONTROL OVER THE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES, WHICH AIMS TO GUARANTEE THE LEGALITY OF ACTS ISSUED BY THEM, AS WELL AS RESPECT FOR THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF THE PERSONS INJURED IN THEIR RELATIONS WITH THESE AUTHORITIES, IT IS IMPORTANT TO KNOW HISTORICAL EVOLUTION OF IT IN TIME.

IN A STATE OF LAW BASED ON THE LEGAL ORDER, PUBLIC ADMINISTRATIVE COURTS REPRESENT A DEMOCRATIC FORM OF REPARATION OF VIOLATIONS COMMITTED BY LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATIVE AUTHORITIES, LIMITING THE ARBITRARY POWER OF THEIR TO ENSURE INDIVIDUAL RIGHTS OF CITIZENS.

KEY-WORDS: ADMINISTRATIVE CONTENTIOUS, HISTORICAL EVOLUTION, ROMANIAN LEGISLATION.

Conținutul și sfera contenciosului administrativ, ca fenomen juridic, implicit, a noțiunii respective, au variat de la o țară la alta, de la un autor la altul. Aceste orientări ale doctrinei, ce au avut ecou în legislație, sunt determinate, în principal, de interrelațiile care au fost fundamentate între sensul material și sensul formal-organic al contenciosului administrativ.[1]

În doctrina franceză din secolul XIX contenciosul administrativ era definit prin raportare la organele competente a soluționa litigiile dintre administrație și administrație (în sensul organic). Sensul material al noțiunii de contencios administrativ este axat fie pe subiectele între care are loc litigiul, fie pe regulile juridice invocate în cauză și aplicate în soluționarea acesteia. [2]

În literatura românească de specialitate din perioada interbelică, contenciosul administrativ a fost definit ca totalitatea litigiilor născute între particulari și administrațiile publice cu ocazia organizării și funcționării serviciilor publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situațiuni juridice aparținând dreptului public. [3]

Unele definiții ale contenciosului administrativ au în vedere ansamblul litigiilor născute cu ocazia exercitării activității executive, deosebite de alte litigii, iar alte definiții concep această instituție ca totalitatea regulilor de drept potrivit cărora sunt soluționate de organele competente ale statului litigiile juridice care pun în cauză acte ale administrației de stat. Rodica Narcisa Petrescu, apreciază că, de lege lata, contenciosul administrativ este format din totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice, majoritatea fiind autorități ale administrației publice și administrați, prin aplicarea unor reguli speciale aparținând dreptului public, litigii care se soluționează de instanțele judecătorești, secțiile de contencios administrativ. [4]

Actualmente, noțiunea de „contencios administrativ” cunoaște, în sinteză, două mari accepțiuni: a) *stricto sensu*, potrivit căreia această noțiune reprezintă totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele vătămate în drepturile sau în interesele lor legitime prin acte administrative nelegale, tipice sau asimilate, litigii care sunt de competența instanțelor de contencios administrativ și sunt soluționate potrivit legii-cadru în materie, respectiv Legea nr. 554/2004, în baza unui regim de putere publică; b) *lato sensu*, potrivit căreia contenciosul administrativ reprezintă totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice și cei vătămăți prin acte administrative nelegale ale acestora, indiferent de instanța competentă sau procedura de soluționare a acestora. Până la adoptarea actualei Legi a contenciosului administrativ nr. 554/2004, o definiție a contenciosului administrativ a fost oferită doar de doctrina administrativă. Ulterior acestui moment, Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările aduse de Legea nr. 262/2007, acordă o definiție acestei instituții în art. 2 alin. (1) lit. f). Astfel, contenciosul administrativ este definit ca „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”. [5]

Regimul procedural aplicabil în instanțe de contenciosul administrativ se regăsește în Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, care potrivit art. 28 din lege „se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de-o parte și persoanele vătămăte în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte. Compatibilitatea aplicării normelor se stabilește de instanță, cu prilejul soluționării cauzei.” În considerarea acestei realități, studiul procedurii contenciosului administrativ trebuie să țină seama, atunci când instituțiile specifice contenciosului administrativ nu sunt suficiente și de principiile și instituțiile procedurii civile, care de cele mai multe ori, completează în mod firesc procedura contenciosului administrativ. [6]

Contenciosul administrativ în forma actuală este în mare parte rezultatul unei evoluții istorice, care s-a desfășurat în mod treptat sub influența necesităților specifice țării noastre. Fiind o instituție fundamentală a dreptului public, prin care se realizează controlul judecătoresc asupra activității autorităților administrației publice, ce urmărește garantarea legalității actelor emise de acestea, precum și respectarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor vătămăte în raporturile lor cu aceste autorități, este important a se cunoaște evoluția istorică a acesteia în timp.

Potrivit unei opinii, din punct de vedere al ideii de justiție administrativă, se pot identifica trei epoci: prima de la origini și până la 1822, dată Constituției democratice a Cărvunarilor Moldoveni, cel dintâi document în care apare noțiunea de contencios

administrativ; a doua epocă, de la 1822 la 1864, data când se creează Consiliul de Stat cu atribuțiuni largite de contencios administrativ; a treia epocă, de la 1864 la 1925, dată Legii pentru contenciosul administrativ.[7] Interesante pentru contenciosul administrativ sunt dispozițiile din Regulamentele Organice ale Munteniei și Moldovei prin care se institua principiul separației puterii executive de cea judiciară, însă aceste reglementări reprezintă doar o realitate ideologică, ce reflectă preocuparea existentă cu mult timp în urmă în ceea ce privește instituția contenciosului administrativ. De atunci însă și până astăzi, contenciosul administrativ a suferit o evoluție remarcabilă, în funcție de aparițiile și modificările legislative care au marcat acest domeniu al contenciosului administrativ. [8]

În țara noastră, pentru prima dată, contenciosul administrativ a fost instituit prin Legea pentru înființarea Consiliului de Stat din 11 februarie 1864, acest organism funcționând ca o instituție intermediară între administrația consultativă și tribunalele administrative. Se știe că Legea Consiliului de Stat a Domnitorului Alexandru Ioan Cuza, a rezistat doar doi ani de la 1864 la 1866, iar instituția contenciosului administrativ dobândește consacrare constituțională abia în 1923. Prin adoptarea Legii din 1 iulie 1905, judecarea litigiilor de contencios administrativ aparținea tot puterii judecătorești, însă nu tuturor instanțelor ci, numai secției a III-a a Curții de Casație, iar regimul instituit era al unui contencios în anulare. În literatura de specialitate se precizează că Legea din 1905 a avut menirea de a elimina carențele sistemului de contencios existent, putând fi caracterizată prin următoarele trăsături: a fost recunoscut particularilor dreptul de a ataca în justiție actele administrative ilegale, revenind competența exclusivă de soluționare a acestor litigii instanței de drept comun, Secției a III-a a Înaltei Curți de Casație și Justiție, fiind instituit și un contencios în anulare ca urmare a posibilității instanței de a anula actul ilegal al administrației. Ulterior, prin Legea Curții de Casație și Justiție din 1910 este desființat sistemul contenciosului administrativ instituit prin Legea din 1905, astfel că atribuțiile de contencios administrativ al 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 dreptul de anulare a actelor administrative ilegale. [9]

Odată cu adoptarea Constituției din 1923, contenciosul administrativ a devenit o instituție de ordin constituțional, fiind dat în competența instanțelor judecătorești. Pe baza acestei constituții, a fost adoptată Legea contenciosului administrativ din decembrie 1925, care a investit Curțile de Apel din circumscripția în care domiciliază reclamantul cu competențe de a soluționa cererile în materia contenciosului administrativ. Legea făcea distincție între actele administrative și cele de gestiune, ultimele rămânând, în ceea ce privește soluționarea litigiilor, în competența instanțelor de drept comun. Potrivit Legii contenciosului administrativ din 1925 ”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 cererea privitoare la un drept, poate face cerere pentru recunoașterea dreptului său la instanțele judecătorești competente”. Mergând pe linia Constituției din 1923, Constituția din 1938 a menținut contenciosul administrativ în competența instanțelor judecătorești, păstrând și anumite jurisdicții administrative. [10]

Contenciosul reglementat prin Legea din 1925 era un contencios subiectiv, adică reclamantul trebuia să invoce lezarea unui drept subiectiv. Totodată, era un contencios de plină jurisdicție, adică cel care se considera lezat în drepturile sale putea cere anularea actului, putea invoca ilegalitatea actului pe cale de excepție și putea pretinde despăgubiri.

Deși Constituțiile din 1938 și cea din 1923 au dat contenciosul administrativ în competența instanțelor judecătorești, s-au păstrat și jurisdicțiile administrative. [11]

Astfel, după 1939 în sistemul legislativ din țara noastră erau următoarele organe de contencios administrativ: a) tribunalele ordinare, care potrivit procedurii de drept comun,

soluționau litigiile privind actele de gestiune și, respectiv, contenciosul în daune; b) curțile de apel, cu recurs la Curtea de Casație, care judecau litigiile privind actele de autoritate și acțiunea în daune pentru pagubele suferite printr-un act de autoritate; c) curțile administrative, care soluționau litigiile privind vătămarea unor simple interese prin actele administrative ilegale săvârșite de organele administrației locale; d) jurisdicțiile administrative, ca organe ale administrației de stat cu funcție jurisdicțională, care soluționau litigiile din anumite materii administrative speciale, potrivit dispozițiilor legale. [12]

Legea nr. 1/1967, a încredințat competența soluționării cererilor celor vătămăți în drepturile lor printr-un act administrativ instanțelor de drept comun. Această lege cuprindea un număr mare de acte administrative exceptate de la controlul de legalitate, fapt ce a determinat ca ea să aibă un câmp redus de aplicare.

Legea nr. 1/1967 a reglementat un contencios subiectiv, ceea ce înseamnă că acțiunile trebuiau întemeiate pe lezarea unui drept subiectiv, și nu doar a unui simplu interes personal. Totodată, s-a reglementat un contencios de plină jurisdicție, adică cel lezat în drepturile sale printr-un act administrativ ilegal putea cere anularea actului, obligarea organului administrativ să ia anumite măsuri administrative, putea cere despăgubiri și, de asemenea, putea invoca ilegalitatea actului pe cale de excepție. [13]

Ulterior, Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, valorificând tradițiile legislative românești a adus și elemente de noutate, reprezentând o reglementare superioară celor anterioare, a înființat secțiile specializate în cadrul tribunalelor județene și în cadrul Curții Supreme de Justiție. Întrucât, această lege a fost adoptată anterior Constituției României din 1991, iar legea fundamentală a adus principii noi în materie ce a impus aplicarea acestora în practica judecătorească, s-a realizat acel fenomen de "constituționalizare" a contenciosului administrativ. Este pentru prima dată când în legislația noastră se consacră, în mod expres, răspunderea pentru daune morale: niciodată vreun legiuitor român nu a mers până aici și încă pentru o răspundere a autorităților administrative, așa cum afirma profesorul Antonie Iorgovan în *Tratatul de drept administrativ*, 2005.

Contenciosul administrativ instituit de Legea nr. 29/1990 chiar dacă aparent poate fi catalogat ca un contencios de plină jurisdicție, pentru termenul provenit din limba engleză, „contentious matter-administrativ” [14], în realitate dispozițiile din lege îmbină contenciosul în anulare cu cel de plină jurisdicție, măsurile care puteau fi luate de instanță, având un caracter limitat.

După revizuirea Constituției, s-a impus necesitatea adoptării unei reglementări în materie, concretizată prin Legea nr. 554/2004 a Contenciosului administrativ, care potrivit opiniei profesorului univ. dr. Antonie Iorgovan " va marca o nouă etapă în evoluția instituției contenciosului administrativ, prin schimbarea filosofiei tradiționale a instituției contenciosului administrativ ". [15]

Astfel, actuala Lege nr. 554/2004 a contenciosului administrativ [16] reglementează atât contenciosul obiectiv, cât și contenciosul subiectiv, lărgind sfera autorităților publice care pot introduce acțiuni în contenciosul administrativ obiectiv (pe lângă prefect, care era reglementat prin Constituția din 1991, se mai adaugă Ministerul Public, Avocatul Poporului, Agenția Națională a Funcționarilor Publici); definește noțiunile de bază cu care operează, făcând distincție nu numai între dreptul subiectiv și interesul legitim, dar și între interesul legitim privat și interesul legitim public; reglementează expres natura termenelor; introduce posibilitatea cererii de suspendare a actului atacat și în perioada acțiunii prealabile; reglementează expres procedura excepției de ilegalitate; stabilește obligația publicării hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au anulat acte administrative etc.

NOTE DE SUBSOL

- [1] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, volumul II, Ediția 4*, Editura All Beck, București, 2005, p. 486
- [2] Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 487
- [3] Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 414
- [4] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p. 415
- [5] http://www.hamangiu.ro/upload/cuprins_extras/procedura-contenciosului-administrativ--aspecte-teoretice-si-repere-jurisprudentiale_extras.pdf
- [6] Dana Apostol Tofan, *Controlul jurisdicțional asupra administrației publice românești. Analiză comparativă cu alte state europene (II)*, p. 357, <http://www.rsdr.ro/6-4-2009.pdf>
- [7] Iuliana Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 15
- [8] Iuliana Rîciu, *op. cit.*, p. 17
- [9] Iuliana Rîciu, *op. cit.*, p. 23
- [10] Iuliana Rîciu, *op. cit.*, p. 25-28
- [11] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p. 424
- [12] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, volumul II, Ediția 4*, Editura All Beck, București, 2005, p. 512
- [13] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p. 425.
- [14] Mirabela Rely Odette Curelar, *Dicționar juridic român-englez*, Editura Academica Brâncuși, Târgu-Jiu, 2011, p.51.
- [15] <http://drept.ucv.ro/RSJ/images/articole/2005/RSJ34/0203RiciuIuliana.pdf> , p.142-143
- [16] Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 516