

REGULATORY ISSUES CONCERNING THE INTRODUCTION OF THE OFFICIAL CONCERNED IN THE ADMINISTRATIVE DISPUTED CLAIMS OFFICE

Roxana DOBRIȚOIU

Lecturer Phd.

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

ABSTRACT

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.

ACCORDING TO LAW NO. 554/2004, LEGAL CLAIMS CAN BE BROUGHT AND PERSONALLY AGAINST THE PERSON WHO ASSISTED IN THE PREPARATION, ISSUANCE OR TERMINATION OF THE ACT OR WHO IS GUILTY OF REFUSING TO SETTLE A CLAIM RELATING TO A SUBJECTIVE RIGHT OR INTEREST LEGITIMATE, IF REQUIRED TO PAY COMPENSATION FOR THE DAMAGE CAUSED OR FOR DELAY.

KEY-WORDS: ADMINISTRATIVE CONTENTIOUS, CIVIL SERVANT, PUBLIC AUTHORITY, SUBJECTIVE RIGHT, VESTED INTEREST.

Contenciosul administrativ reprezintă ansamblul de reguli juridice privind soluționarea pe cale jurisdicțională a litigiilor administrative. Etimologic noțiunea derivă din latinescul *contendo, contendere* care evocă ideea unei înfruntări prin luptă, în sens metaforic, adică între interese contrarii. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 definește contenciosul administrativ 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. Se poate astfel observa, că definiția legală a contenciosului administrativ, formulată în concordanță cu opiniile exprimate de doctrina de drept administrativ este structurată pe mai multe paliere: a) este o activitate de soluționare a unui litigiu dintre o autoritate publică și alte entități publice sau private; b) activitatea este realizată de instanțele de contencios administrativ; c) conflictul juridic soluționat de instanțele de contencios administrativ se poate naște fie din emiterea sau încheierea unui act administrativ, fie din nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, fie din refuzul nejustificat de a rezolva cererea. [1]

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 vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte. Compatibilitatea aplicării normelor se stabilește de instanță, cu prilejul soluționării cauzei.” [2]

Din economia legii contenciosului administrativ reiese că reclamantul are trei posibilități de formulare a obiectului acțiunii: a) de anulare a actului; b) de anulare a actului și de obligare la plata unor despăgubiri; c) de obligare la plata unor despăgubiri, despăgubirile putând fi cerute atât pentru daune materiale, cât și pentru daune morale. [3]

Astfel, legitimarea procesuală specială reglementată de textul legal al Legii contenciosului administrativ (art. 16) privește persoane care au contribuit, într-o măsură mai mare sau mai mică, la emiterea actului administrativ ilegal sau la refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri. [4]

În ceea ce privește introducerea în cauză a funcționarului public care a emis sau elaborat actul administrativ, sediul materiei îl reprezintă art. 16 al legii contenciosului administrativ care permite chemarea în judecată și a persoanei fizice care a elaborat, a emis sau a încheiat actul ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, însă numai în cazul în care se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă va putea fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică respectivă. La rândul ei, persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul. Legitimarea procesuală specială reglementată de acest text legal privește persoane fizice care au contribuit, într-o măsură mai mare sau mai mică, la emiterea actului administrativ ilegal sau la refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri. [5]

Pe lângă dispozițiile art. 16 din Legea contenciosului administrativ, introducerea în cauză a funcționarului public își găsește fundamentul legal și în dispozițiile prevăzute de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, precum și în prevederile Codului de procedură civilă.

Astfel, funcționarul public nu poate fi acționat în contencios administrativ singur, ci numai împreună cu autoritatea publică, răspunderea lor fiind solidară. Detaliind, textul legii are în vedere mai multe situații în care anumite persoane pot fi introduse în cauză, și anume persoanele care au participat la elaborarea actului, înfăptuind mai ales operațiuni materiale tehnice cu caracter volițional, cum ar fi avize, propuneri, acorduri etc.; persoanele care au emis actul, de regulă acestea fiind cele care semnează actul; persoanele care au încheiat actul, adică cele datorită cărora autoritatea publică devine parte a unui contract administrativ; persoanele care se fac vinovate de refuzul rezolvării cererii referitoare la un drept subiectiv sau un interes legitim. [6]

Dobândirea calității procesuale pasive a persoanei fizice vinovate de emiterea elaborarea, încheierea actului aparține, în principiu, reclamantului, care, de cele mai multe ori, nu poate identifica de unul singur persoana vinovată, ci doar semnatarul actului prin urmare, așa cum s-a întâmplat și pe baza vechii legi, în unele procese reclamantul poate formula o astfel de cerere, iar în altele el este interesat doar de obținerea despăgubirilor, nu și de cine le plătește; de asemenea, în unele cauze instanța poate hotărî obligarea funcționarului la despăgubiri, pe când în altele, utilizându-și puterea discreționară conferită de lege, poate respinge acest capăt de cerere, obligând doar autoritatea publică, situații inechitabile din punct de vedere al principiului egalității tuturor în fața legii. [7]

În forma inițială a Legii nr. 554/2004, se folosea noțiunea de *persoană fizică* ce a elaborat, a emis sau a încheiat actul sau după caz, se face vinovată de refuzul de a rezolva

cererea referitoare la un drept subiectiv sau un interes legitim, însă dat fiind faptul că noțiunea de ”persoană fizică” este utilizată cu prioritate în dreptul privat, unde părțile unui raport juridic au un tratament juridic egal, ulterior, prin modificarea legii, s-a renunțat la această noțiune, ce a fost înlocuită cu cea de ”persoană”. Această schimbare de terminologie se consideră în literatura de specialitate că a fost impusă atât de titlul articolului, cât și de necesitatea de a se sublinia că persoana introdusă în cauză, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere, este o persoană investită cu prerogative de putere publică, dată fiind specificitatea raporturilor juridice de drept administrativ avute în vedere de legiuitorul contenciosului administrativ în raport de cele de drept privat. [8]

Curtea Constituțională, prin decizia nr. 679 din octombrie 2006, pronunțată în soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 16 din Legea contenciosului administrativ în raport cu dispozițiile art. 16 alin. 1 din Constituție, a reținut și faptul că persoana care se încadrează în ipoteza prevăzută de art. 16 din Legea contenciosului administrativ este funcționar public și, din acest motiv, se află într-o situație specială, statutul său fiind unul special, ce își găsește reglementarea în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. Curtea a statuat că funcționarul public acționează în exercitarea atribuțiilor sale profesionale, astfel că stabilirea răspunderii sale și pe cale de consecință, obligarea la plata despăgubirilor în solidar cu autoritatea publică sunt strâns legate de examinarea legalității actului administrativ și urmează aceeași procedură de judecată. Dispozițiile respective sunt aplicabile în cazul tuturor persoanelor aflate în situația prevăzută de ipoteza normei, fără nicio distincție sau în considerarea altor criterii, și anume tuturor persoanelor fizice care au calitatea de funcționar. [9]

În același timp, vechea formulare ”autoritatea publică respectivă” din teza ultimă a alin. 1 art. 16 din Legea contenciosului administrativ a fost înlocuită cu formularea ”autoritatea publică pârâtă”, ceea ce indică faptul că autoritatea publică emitentă a actului public contestat are în mod obligatoriu calitate procesuală pasivă. [10]

Acțiunea în justiție poate fi formulată și exclusiv împotriva autorității publice emitente a actului contestat, caz în care se poate solicita atât anularea actului, cât și obținerea despăgubirilor pentru prejudiciul suferit. Însă și în acest caz admiterea acțiunii va antrena răspunderea funcționarului din culpa căruia a fost emis actul anulat de instanță pentru vicii de legalitate sau oportunitate. În ceea ce-i privește pe funcționarii publici potrivit Legii Statutului funcționarilor publici, în baza hotărârii judecătorești definitive conducătorul autorității publice va dispune repararea pagubelor aduse autorității publice prin angajarea răspunderii civile a funcționarului public pentru daunele plătite persoanei vătămate. Dispoziții asemănătoare privind răspunderea patrimonială se regăsesc pentru personalul contractual în Codul muncii (Codul muncii a fost adoptat prin Legea nr. 53/2003 – M.Of. nr. 72 din 5 februarie 2003, republicată – M.Of. nr. 345 din 18 mai 2011, cu modificările ulterioare), iar pentru demnitari în acte normative care reglementează activitatea acestora. [11]

În ceea ce privește formularea ”dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere”, aceasta are un caracter general, fiind vorba atât de prejudiciul material, cât și de cel moral. Această concluzie se impune nu numai în virtutea tradiției, ci și în baza art. 18 alin. 3 din Legea contenciosului administrativ, care reprezintă temeiul acordării de despăgubiri, atât pentru daunele materiale, cât și pentru daunele morale cauzate. De asemenea, se subînțelege că în ipoteza în care reclamantul nu cunoaște toate persoanele implicate în producerea prejudiciului, va aduce acest fapt la cunoștința instanței, care, în baza art. 13 din legea 554/2004, va solicita relațiile necesare. Totodată, se reține și

faptul că orice persoană identificată în acțiunea reclamantului sau, după caz, în adresa autorității, comunicată instanței, în temeiul textului legal, poate ridica excepția lipsei calității procesuale pasive, făcând dovada că nu a fost la ședința în care s-a elaborat actul administrativ, că își desfășoară activitatea în cadrul altei autorități publice și că a fost menționată din eroare etc. [12]

Totodată, legiuitorul a reglementat prin Legea contenciosului administrativ și dreptul funcționarului chemat în judecată de a chema în garanție pe superiorul ierarhic de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul. Prin aceste prevederi se asigură atât respectarea dispozițiilor constituționale privind egalitatea în drepturi a cetățenilor, cât și un tratament juridic rațional și obiectiv impus de situațiile de fapt. Potrivit prevederilor legale cu incidență în domeniu există obligația funcționarilor publici de a se conforma dispozițiilor primite de la superiorii ierarhici, dar și dreptul acestora să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor primite de la superiorul ierarhic, dacă le consideră ilegale.

În sfera noțiunii de ”ordin scris” intră și ordinele trimise prin poșta electronică, mai ales că semnătura electronică, autentificările notariale prin mijloace electronice au devenit obiect de reglementare juridică.[13]. Deși art. 16 alin. 2 din Legea contenciosului administrativ este lacunar, menționând că este vorba despre un ordin scris referitor la elaborarea sau neelaborarea actului, în literatură [14] se apreciază faptul că cererea de chemare în garanție se poate formula pentru toate ipotezele avute în vedere de art. 16, respectiv elaborarea, emiterea, încheierea actului administrativ, cât și în situația refuzului de a rezolva o cerere referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim.

NOTE DE SUBSOL

- [1]https://www.academia.edu/26741756/Contenciosul_Administrativ_Obligativitatea_procedurii_prealabile.do_cx, p. 3
- [2]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>
- [3] Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, volumul II, Ediția 4, Editura All Beck, București, 2005, p. 654
- [4] Dacian Cosmin Dragoș, Legea contenciosului administrativ.Comenetarii și explicații, Editura All Beck, București, 2005, p. 275
- [5]https://www.academia.edu/6720651/PROCEDURA_%C3%8EN_FA%C5%A2A_INSTAN%C5%A2EI_DE_CONTENCIOS_ADMINISTRATIV, p. 6
- [6] Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 499-500
- [7]https://www.academia.edu/6720651/PROCEDURA_%C3%8EN_FA%C5%A2A_INSTAN%C5%A2EI_DE_CONTENCIOS_ADMINISTRATIV, p.7
- [8] Iuliana Rîciu, Procedura contenciosului administrativ, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 340
- [9] <http://www.monitoruljuridic.ro/act/decizie-nr-679-din-10-octombrie-2006-referitoare-la-exceptia-de-neconstitutionalitate-a-dispozitiilor-art-16-din-legea-contenciosului-administrativ-nr-554-2004-emitent-76991.html>; Iuliana Rîciu, op.cit., p. 340-341
- [10] Cătălin Silviu Săraru, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al Deciziilor Curții Constituționale, Editura CH Beck, București, 2015, p. 281
- [11] Cătălin Silviu Săraru, op.cit., p. 278
- [12] Antonie Iorgovan, Liliana Vișan, Alexandru Sorin Ciobanu, Diana Iuliana Pasăre, Legea contenciosului administrativ.Comentariu și jurisprudență, Editura Universul Juridic, 2008, p. 287
- [13] Iuliana Rîciu, op.cit., p. 346
- [14] Iuliana Rîciu, op.cit., p. 347