

# **ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE DE JURISDICȚIE ADMINISTRATIVĂ DETERMINATE DE APLICAREA LEGII CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV NR. 554/2004**

**Drd. Iuliana Rîciu**  
**Judecător - Vicepreședinte Tribunalul Olț**

1. Legea nr. 554/2004 - Legea contenciosului administrativ<sup>1</sup>, având în vedere reglementările actuale pe care le cuprinde definește termenul de contencios ca fiind activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, 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. De asemenea, este definită instanța de contencios administrativ ca fiind - secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ fiscale.

Aceste definiții reflectă noua concepție a legiuitorului român asupra contenciosului administrativ, fiind în concordanță și cu normele constituției revizuite. 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. 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.

Legea nr. 1/1967, a încredințat competența soluționării cererilor celor vătămați în drepturile lor printr-un act administrativ instanțelor de drept comun. Această legea 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.<sup>2</sup> Ulterior, Legea contenciosului

---

<sup>1</sup> Legea nr. 554/2004 - Legea contenciosului administrativ publicată în Monitorul Oficial partea I nr. 1154 din 7.12.2004.

<sup>2</sup> R.N.Petrescu - Drept administrativ, Editura Accent Cluj Napoca 2004, pag.373

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.<sup>3</sup>

Contenciosul administrativ instituit de Legea nr. 29/1990 chiar dacă aparent poate fi catalogat ca un contencios de plină jurisdicție, în realitate dispozițiile din lege îmbină contenciosul în anulare cu cel de plină jurisdicție,<sup>4</sup> 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 filozofiei tradiționale a instituției contenciosului administrativ".<sup>5</sup>

2. Fără a ne propune a face o analiză completă și de detaliu a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, vom aduce în discuție câteva aspecte de jurisdicție administrativă, determinate de aplicarea acestei legi. Vom supune atenției anumite dispoziții din această lege și anume dispozițiile art. 5 din Legea nr. 554/2004, care, conformându-se dispozițiilor art. 126 alin. 6 din Constituție, restrânge sfera actelor administrative ce nu pot fi supuse controlului potrivit Legii nr. 554/2004, astfel:

actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile a acestora cu Parlamentul; actele de comandament cu caracter militar; actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară; acte administrative emise pentru aplicarea stării de război, a stării de asediu sau a celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională, ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor.

Aceste dispoziții au generat în ceea ce privește art. 5 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 discuții contradictorii în practica judecătorească, cu raportare la anumite categorii de litigii determinate de alte legi cum ar fi, Legea nr. 18/1991<sup>6</sup> a Fondului funciar (republicată), Legea nr. 169/1997<sup>7</sup>, pentru modificarea și completarea Legii nr. 18/1991, Legea nr. 1/2000

<sup>3</sup> A. Iorgovan, I. Vida - Le contencieux administratif roumain dans la perspective de la Constitution, in...Internationale de droit compare, nr. 2/1993, pag. 373 - 378.

<sup>4</sup> I. Nedelcu, A. Nicu - Drept administrativ, Ed. Themis, Craiova 2002, pag. 365.

<sup>5</sup> A. Iorgovan - Noua lege de contenciosului administrativ - Cuvânt Înainte al Autorului - Editura Roata - București 2004.

<sup>6</sup> Republicată în "Monitorul Oficial al României" partea I nr. 1, din 5 ianuarie 1998, modificată și completată de mai multe ori, inclusiv prin Legea nr. 247/2005, Publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 653 din 22 iulie 2005.

<sup>7</sup> Publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 299 din 4 noiembrie 1997, Modificată și completată prin Legea nr. 147/2005.

<sup>8</sup>, respectiv cele prevăzute de Legea nr. 10/2001 <sup>9</sup>, privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989.

3. Actele administrative care nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, sunt acelea pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, "prin lege organică o altă procedură judiciară" (art. 5 alin. 2 din lege). S-a pus chiar în discuție o analiză a constituționalității dispozițiilor art. 5 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 <sup>10</sup>, pornindu-se de la ideea că litigiile născute în legătură cu actele administrative ale comisiilor locale de fond funciar sunt litigii ce ar trebui soluționate de judecătoria ca instanță de contencios administrativ, iar în calea de atac a recursului, competența să fie dată Secției de contencios administrativ a tribunalului și nu Secției civile. Însă, astfel, s-ar încălca dispozițiile art. 1 pct.2 c.p.civ. și art. 2 pct.3 c.p.civ., coroborate cu dispozițiile art. 2 alin. 1 lit. f din Legea nr. 554/2004, care stabilesc competența materială a instanțelor cât și prin cine este reprezentată instanța de contencios administrativ.

Pornindu-se de la prevederile art. 126 alin. 6 din Constituție, se ajunge la concluzia că sunt sustrate controlului pe calea contenciosului administrativ numai actele care privesc raporturile cu Parlamentul și actele de comandament cu caracter militar. În această opinie, prin urmare, toate celelalte acte administrative sunt supuse controlului instanței de contencios administrativ, fiind susținută ideea că, astfel, contravin Constituției dispozițiile cuprinse în actele normative speciale mai sus prezentate, care consacră dreptul instanțelor de drept comun de a exercita controlul judecătoresc asupra actelor administrative, aceste reglementări încălcând flagrant dispozițiile constituționale revizuite. În acest sens, se susține că, Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale ( republicată ) prevede la art. 2 alin.2 că " sunt neconstituționale prevederile actelor prevăzute la alin. 1 <sup>11</sup>, care încalcă dispozițiile sau principiile Constituției". Dacă anterior revizuirii Constituției, se putea concluziona că nimic nu împiedică legiuitorul organic să stabilească faptul că anumite acte administrative nu pot fi atacate în justiție pe calea contenciosului administrativ, la instanțele judecătorești de contencios administrativ, putând da în competența instanțelor de drept comun soluționarea plângerilor ( contestațiilor ) împotriva a anumitor acte administrative, în condițiile noii reglementări cuprinse în art. 126 pct. 6 din Constituție, se constată o consacrare expresă a faptului că, unica formă de control judiciar al legalității actelor administrative este contenciosul administrativ, de competența exclusivă a instanțelor de contencios administrativ, ca instanțe specializate.

---

<sup>8</sup> Publicată în M. Of. al României, partea I, nr. 8, din 12 ianuarie 2000, cu modificări și completări ulterioare, modificată și completată prin Legea nr. 247/2005.

<sup>9</sup> Republicată în M.Of. al României partea I nr. 279 din 4 aprilie 2005, ulterior modificată substanțial și completată prin Legea nr. 247/2005, iar, apoi din nou republicată în M. Of. al României partea I nr. 798 din 2 septembrie 2005.

<sup>10</sup> G.C. Frentiu - neconstituționalitatea art. 5 alin. 2 și art. 6 alin. 3 și 4 din Legea nr. 554/2004 - revista Dreptul nr. 11/2005.

M. Niculeasa - Câteva comentarii privind Leg. 554/2004 a Contenciosului administrativ-Revista Dreptul nr. 8 /2005.

<sup>11</sup> Este vorba de legi, tratate internaționale, regulamente ale Parlamentului și Ordonanțe ale Guvernului. Legea nr. 47/1992 a fost republicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 643/16 iulie 2004.

Prin urmare, nici o altă cale judiciară nu este permisă pentru controlul judecătoresc al legalității actelor administrative, fiind interzisă competența altor instanțe decât instanțele judecătorești de contencios administrativ de a soluționa contestațiile, plângerile sau, ori alte litigii în care se pune în discuție legalitatea și temeinicia unui act administrativ, generat de aplicarea legilor mai sus amintite și anume: Legea nr. 18/1991, Legea nr. 169/1997, Legea nr. 1/2000, Legea nr. 10/2001.

Un alt argument în sprijinul acestei opinii, este acela potrivit căruia, decizia prin care Comisia centrală pentru stabilirea despăgubirilor - organism constituit în subordinea Cancelariei Primului Ministru - singurul îndreptățit să analizeze, să stabilească quantumul final al despăgubirilor și să acorde titluri de despăgubire, să dispună compensarea obligațiilor reciproce de plată existente între stat și persoanele îndreptățite în condițiile art. 22 titlul VII al Legii nr. 247/2005, " regimul stabilirii și plăților despăgubirilor aferente imobilelor preluate abuziv ", respectiv restituirea în natură în cazul prevăzut de art. 21 din cadrul aceluiași titlu, poate fi atacată în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 la Secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel în a cărei rază teritorială își are domiciliul ori reședința reclamantul ori, după caz, unde își are domiciliul reprezentantul acestuia, sau la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București în ipoteza în care reclamantul nu are domiciliul sau reședința în România și nici reprezentant cu domiciliul în România. Hotărârea curții de apel poate fi atacată cu recurs la Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Se apreciază deci că, decizia Comisiei Centrale pentru stabilirea despăgubirilor este un act administrativ, acte administrative fiind și cele emise de Comisiile locale și județene de fond funciar ( adeverință de reconstituire sau constituire a dreptului de proprietate, proces verbal de punere în posesie, titlu de proprietate ), astfel că nu se justifică competența materială diferită de soluționare a fazei judiciare, căile de atac diferite, cât timp suntem în prezența unui act administrativ ce trebuie supuse unei proceduri administrative obligatorii sub jurisdicția instanței de contencios administrativ .

4. În opinia noastră, contrară de cea a autoarei ce susține punctul de vedere <sup>12</sup> prezentat anterior, actele emise de Comisiile locale și județene de fond funciar, nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, fiind constituțional art. 5 alin. 2 din Legea nr. 554/2004, care stipulează faptul că, " nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică o altă procedură judiciară " întrucât legile nr. 18/1991, nr. 169/1997, nr. 1/200, reglementează regimul juridic al proprietății, iar actele de constituire și de reconstituire a dreptului de proprietate privesc acest regim al proprietății private care se supune din toate punctele de vedere dispozițiilor civile și implicit jurisdicției procedurii civile .

În sprijinul acestei opinii, pornim de la definiția actului administrativ jurisdicțional care este definitiv în Legea nr. 554/2004, ca fiind " actul emis de o autoritatea administrativă cu atribuții jurisdicționale în soluționarea unui conflict, după o procedură bazată pe contradictorialitate și cu asigurarea dreptului la apărare", cât și de la definiția actului administrativ ca fiind "actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de

<sup>12</sup> G.C. Frențiu, Neconstituționalitatea art.5 alin.2 din Legea nr. 554/2004 - Revista Dreptul nr. 11/2005, pag. 48-52.

o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice".

În practica judecătorească constant s-a stabilit că, adevărurile solicitate autorităților administrative ( în această categorie incluzându-se și adevărurile de proprietate), nu sunt acte administrative, ci doar înscrisuri materiale<sup>13</sup>, iar din simplul fapt că în conținutul unei adevăruri nu se regăsește formularea dorită de petent, nu se poate trage concluzia că a fost vătămat dreptul acestuia prevăzut de lege. De asemenea, ordinul comisiei județene de aplicare a Legii fondului funciar, prin care se cere comisiei locale similare să anuleze actul de punere în posesie a reclamantului, este doar un act intern, care nu produce efecte juridice directe asupra reclamantului; acesta trebuie să aștepte emiterea de către comisia locală a actului de anulare, și pe acesta din urmă să-l conteste în justiție.

Pentru a explica mai bine acest punct de vedere, pornim și de la definiția interesului legitim privat dată de Legea nr. 554/2004 care stipulează faptul că acesta este posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor, previzibil și prefigurat.

Dreptul subiectiv viitor, este un drept eventual căruia îi lipsește fie obiectul, fie subiectul activ și care conferă titularului lor un grad redus de putere și de certitudine sau într-o altă opinie introdusă de prof. I. Santai<sup>14</sup>, dreptul subiectiv virtual este dreptul subiectiv pe care să se nască, dar încă nu s-a născut, existând și posibilitatea de a nu se mai naște în viitor.

Ne întrebăm dacă poate fi justificată vreo acțiune pe interesul legitim înțeles ca situație juridică anterioară dreptului subiectiv, care pregătește terenul pentru apariția dreptului subiectiv, fiind doar o chestiune de timp, dacă el nu este dublat de o ilegalitate obiectivă a actului administrativ.

Atâta vreme cât dreptul de proprietate nu s-a născut încă, prin urmare nici dreptul de folosință, interesul legitim nu este suficient de puternic și pe cale de consecință, acțiunea promovată de justițiabili având drept scop constituirea sau reconstituirea dreptului de proprietate, nu se încadrează în dispozițiile art. 1 din Legea nr. 554/2004 pentru a genera o procedură de judecată potrivit legii contenciosului administrativ, lipsindu-i așa cum s-a precizat anterior interesul legitim privat.

Obligația organului administrativ de a emite un act administrativ în beneficiul petiționarului, trebuie să rezulte deci dintr-o lege, petiționarul având un drept subiectiv actual, el nu poate rezulta din posibilitatea, în viitor de a avea un drept subiectiv chiar dacă nașterea dreptului este previzibilă<sup>15</sup>. Deci, competența de soluționare a litigiilor rezultate din Legea fondului funciar, nu poate fi acordată instanțelor de contencios administrativ, potrivit procedurii contenciosului administrativ reglementată de Legea nr. 554/2004, întrucât actele administrative emise de organele administrației publice însărcinate cu astfel de atribuții în procedura de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate, sunt exceptate de la controlul instanței de contencios administrativ tocmai

---

<sup>13</sup> C.S.J. s. cont. adm. dec.nr. 13/1991, în Probleme de drept din deciziile Curții Supreme de Justiție, 1990 - 1992, pag. 659.

<sup>14</sup> I. Santai - Comentarii și propuneri la proiectul de lege a contenciosului administrativ, în A. Iorgovan, Noua lege..., op.cit.p.102.

<sup>15</sup> Dacian Cosmin Dragoș - Legea contenciosului administrativ - Comentarii și explicații, Editura All Beck București 2005.

pentru faptul că se referă la drepturi subiective virtuale prevăzute în legi speciale, cum este Legea nr. 18/1991, nr. 169/1977 și nr. 1/2000.

5. În practică, soluția unanimă se circumscrie acestei opinii, astfel că litigiile generate de legile fondului funciar sunt soluționate de instanțele civile și nu de instanțele de contencios administrativ, întrucât substanța acestor legi este dreptul de proprietate, ce nu s-a născut încă pentru a genera un interes legitim care să fie apărat în raport cu un organ al administrației publice, abilitat de a emite acte administrative al căror control judiciar al legalității să revină instanței de control administrativ competente, ca instanță specializată.

În sensul că art. 5 alin. 2 din Legea nr. 554/2004, este în concordanță cu art. 52 alin. 2 rap. la art. 126 pct. 6 din Constituție, se exprimă și alți autori<sup>16</sup>.

Astfel, se susține faptul că, în Constituția revizuită în 2003, se face o breșă fundamentală în acest domeniu, denumită în doctrină prin expresia "fine de neprimire", prin care legiuitorul consacră prin art. 126 alin. 6 din Constituție regula conform căreia controlul de legalitate exercitat de instanțele judecătorești asupra actelor administrative este garantat, iar pe de altă parte, prevede și excepția de la acest control, care include două categorii de acte, actele care privesc raporturile cu Parlamentul și actele de comandament cu caracter militar.<sup>17</sup>

Însă faptul că art. 52 alin. 2 din Constituție face referire la limite, iar art. 126 alin. 6 la excepții, se apreciază că cele două concepte nu sunt identice. Din această perspectivă, reprezintă excepții categoriile de acte prevăzute de art. 5 alin. 1 din lege, coroborat cu art. 126 alin. 6 din Constituție, și limite, categoriile de acte pe care le are în vedere art. 5 alin. 2 și 3, limite pe care le vizează și art. 52 alin. 2 rap. la art. 53 din Constituție.

Se exprimă opinia ca art. 5 alin. 2 ar trebui formulat nu în forma negativă actuală ci într-o modalitate pozitivă, astfel: "Actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede printr-o lege organică specială o altă procedură judiciară, vor fi atacate potrivit acelei proceduri judiciare". Posibilitatea ca prin lege organică, în speță prin actuala reglementare, să se adauge și alte acte administrative care să fie sustrate controlului instanțelor de contencios administrativ sau să poată fi controlate de aceste instanțe doar în anumite condiții, a fost susținută în literatura de specialitate încă din faza de proiect a Legii.<sup>18</sup>

Deci, concluzionând apreciem că, art. 5 din Legea nr. 554/2004, este în concordanță cu art. 52 alin. 2 rap. la art. 126 alin. 6 din Constituție.

Mai mult, Înalta Curte de Casație și Justiție a dat un răspuns și în ceea ce privește Legea nr. 10/2001, referitor la competența de soluționare a contestației persoanei îndreptățite împotriva dispozițiilor motivate emise de primăria ca organe ale administrației publice, statuând faptul că, revine tribunalului ca instanță civilă, competența de soluționare a contestației, conform dispozițiilor exprese ale art. 24 alin. 7 și 8 din legea nr. 10/2001, iar nu instanței de contencios administrativ, fiind exclusă deci, incidența Legii contenciosului

<sup>16</sup> V. Vedinaș Unele considerații teoretice și implicații practice privind noua lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004 - Revista Dreptul 5/2005.

<sup>17</sup> V. Vedinaș -Mutații produse în materia contenciosului administrativ conform Constituției revizuite, în Curierul judiciar nr. 4/2004.

<sup>18</sup> V. Vedinaș -Unele considerații teoretice și implicații practice privind noua lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004.

administrativ, deoarece potrivit Legii nr. 10/2001, se instituie în mod imperativ o procedură specială și prealabilă<sup>19</sup>, avându-se în vedere implicit și dispozițiile art. 5 alin. 2 din Legea nr. 554/2004.

De asemenea, potrivit art. 1 pct.2 din Codul de procedură civilă modificat și completat cu Legea nr. 219/2005, sunt date în competența materială a judecătoriilor plângerile împotriva hotărârilor autorităților administrației publice cu activitate jurisdicțională și ale altor organe cu astfel de activitate, în cazurile prevăzute de lege, în această situație fiind cele emise potrivit Legilor fondului funciar, iar tribunalului revine judecarea recursului împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele judecătorești în procesele funciare în primă instanță, potrivit titlului XIII art. 5 din Legea nr. 247/2005. Rezultă și de aici că legiuitorul în mod expres a sustras controlului pe calea contenciosului administrativ aceste plângeri, știute fiind dispozițiile art. 5 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 și art. 126 pct.6 din Constituția revizuită, la data completării codului de procedură civilă prin Legea nr. 219/2005 publicată în M. Of. nr. 609 din 14.07.2005, deci ulterior Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 publicată în M. Of. nr. 1154 din 7.12.2004.

Întrucât, nu s-a pronunțat nici o decizie de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 de către Curtea Constituțională a României, și având în vedere opinia transpusă în practica instanțelor de drept comun, conform căreia acestea sunt competente să judece acțiunile împotriva actelor administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară potrivit art. 1 pct.2 și art. 2 pct. 3 c.p.civ., apreciem că art. 5 alin. 2, răspunde și respectă principiul supremației Constituției, fiind în deplină concordanță cu actualele prevederi constituționale.

---

<sup>19</sup> Buletinul Casației nr. 2 /2005, Secția civilă și de proprietate intelectuală, decizia nr. 6903/8 decembrie 2004.