

ROBERT CRISTIAN DIMA

Judecător la Curtea de Apel București

Acțiunea în contencios administrativ

Comentarii, doctrină și jurisprudență

Ediția a 2-a, revizuită și adăugită



**Editura
Hamangiu**

Cuprins

TITLUL I. FUNDAMENT. NOȚIUNI. CATEGORII	1
I. Fundamentul constituțional al contenciosului administrativ	1
I.1. Principiul legalității	1
I.2. Principiul separației puterilor în stat	3
I.3. Sediul materiei	6
II. Noțiunea de „contencios administrativ”	7
II.1. Definiție legală	7
II.2. Definiții formulate în literatura de specialitate	7
II.3. Criteriile pentru ca un litigiu să fie circumscris sferei contenciosului administrativ	7
III. Categorii: contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv	12
III.1. Enumerare. Criteriul de clasificare. Noțiune	12
III.2. Contenciosul subiectiv	13
III.3. Contenciosul obiectiv	17
IV. Organismele sociale interesate – subiect de contencios subiectiv sau obiectiv?	18
V. Concluzii	26
TITLUL AL II-LEA. CONTENCIOSUL SUBIECTIV	27
Capitolul I. Calitatea procesuală	27
I.1. Autoritatea publică	27
I.1.1. Noțiune	27
I.1.2. Capacitatea administrativă	29
I.1.3. Probleme practice: Primăria, unitatea administrativ-teritorială, conducătorul autorității publice și capacitatea administrativă a Biroului Electoral Central	30
I.1.3.1. Primăria	30
I.1.3.2. Unitatea administrativ-teritorială	32
I.1.3.3. Conducătorul autorității publice	44
I.1.3.4. Capacitatea administrativă a Biroului Electoral Central	49
I.1.4. Determinarea calității procesuale în cazul în care mai multe autorități publice sunt implicate în emiterea actului administrativ. Emitere în comun. Avize. Acorduri	52
I.1.5. Emiterea de către o autoritate publică a unui act administrativ pe seama unui alt subiect de drept. Prefectul	53
I.1.6. Autoritatea publică asimilată	55
I.2. Persoana vătămată	58
I.2.1. Noțiune. Determinarea calității procesuale active și a categoriei de contencios ce definește litigiul	58

I.2.2. Situații particulare. Aprecierea afirmării vătămării în acțiunile în anularea unei hotărâri de consiliu local nelegale, formulate de către consilierii locali	68
I.3. Beneficiarul actului	71
I.3.1. Participarea în proces a beneficiarului actului	71
I.3.2. Mijlocul procesual pentru introducerea în cauză a beneficiarului actului	72
I.3.3. Situații particulare. Litigii în materie de urbanism	72
I.4. Ministerul Public	76
I.5. Avocatul Poporului	77
I.6. Organismele sociale interesate. Sindicatele	78
Capitolul al II-lea. Obiectul acțiunii judiciare în contenciosul subiectiv	83
II.1. Actul administrativ	83
II.1.1. Noțiunea de „act administrativ”	83
II.1.2. Trăsăturile actului administrativ	84
II.1.2.1. Act emis de o autoritate publică	84
II.1.2.2. Act unilateral	84
II.1.2.3. Act emis în regim de putere publică	85
II.1.2.4. Act emis în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii. Opozabilitatea <i>erga omnes</i> și caracterul executoriu <i>ex officio</i>	86
II.1.2.5. Act care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice	86
II.1.3. Calificarea actelor. Distincția act administrativ – operațiuni administrative	87
II.1.3.1. Momentul procesual la care are loc analiza naturii juridice a actului supus judecării	87
II.1.3.2. Certificat de urbanism. Procese-verbale de control. Procese-verbale de recepție la terminarea lucrărilor de construire	89
II.1.4. Clasificarea actelor administrative	94
II.1.4.1. După numărul de voințe juridice necesare a fi manifestate pentru nașterea actului administrativ	94
II.1.4.1.1. Actul unilateral	94
II.1.4.1.2. Actul bi/multilateral	94
II.1.4.2. După forma de manifestare a voinței juridice	95
II.1.4.2.1. Actul administrativ tipic	95
II.1.4.2.2. Actul administrativ asimilat	95
II.1.4.3. După scopul și întinderea efectelor	96
II.1.4.3.1. Actul administrativ cu caracter normativ	96
II.1.4.3.2. Actul administrativ cu caracter individual	97
II.1.4.3.3. Criterii de diferențiere	97

II.1.5. Actele administrative asimilate. Procedura aprobării tacite.	
Raportul dintre actele administrative asimilate	103
II.1.5.1. Nesoluționarea în termenul legal (tăcerea administrației)	106
II.1.5.2. Procedura aprobării tacite	107
II.1.5.2.1. Noțiune	107
II.1.5.2.2. Domeniul de incidență al procedurii aprobării tacite	107
II.1.5.2.3. Parcurgerea procedurii aprobării tacite	111
II.1.5.2.4. Efectele procedurii aprobării tacite	114
II.1.5.3. Refuzul nejustificat	115
II.1.5.4. Raportul dintre actele administrative asimilate (refuzul nejustificat și tăcerea administrației)	117
II.2. Operațiunile administrative	119
II.3. Contractul administrativ	123
II.4. Răspunsul la plângerea prealabilă	125
II.5. Actul administrativ-jurisdicțional	126
II.5.1. Noțiune	127
II.5.2. Trăsăturile actului administrativ-jurisdicțional	128
II.5.2.1. Actul administrativ-jurisdicțional să fie emis de o autoritate publică administrativă	128
II.5.2.2. Trăsături ale actului administrativ-jurisdicțional care rezultă din a doua condiție cumulativă expusă de Curtea Constituțională	129
II.5.2.2.1. Actul administrativ-jurisdicțional este un act administrativ unilateral	129
II.5.2.2.2. Actul administrativ-jurisdicțional produce efecte retroactive	129
II.5.2.2.3. Actul administrativ-jurisdicțional este irevocabil	129
II.5.2.3. Trăsături ale actului administrativ-jurisdicțional care rezultă din a treia condiție cumulativă expusă de Curtea Constituțională	130
II.5.2.3.1. Actul administrativ-jurisdicțional să soluționeze un conflict generat de un act administrativ	130
II.5.2.3.2. Actul administrativ-jurisdicțional să fie emis în urma unei proceduri guvernate de principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale	132
II.5.3. Caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor administrative speciale	138
II.5.4. Condiții procedurale	140
II.6. Ordonanțele Guvernului	144
II.6.1. Natura juridică a ordonanțelor Guvernului	145

II.6.2. Acțiuni ce pot fi formulate împotriva ordonanțelor	
Guvernului	145
II.6.2.1. Acțiunea reglementată de art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	146
II.6.2.1.1. Reglementare	146
II.6.2.1.2. Părțile	146
II.6.2.1.3. Obiectul cererii și vătămarea invocată	147
II.6.2.1.4. Condiții procedurale	148
II.6.2.1.5. Condiții de admisibilitate	148
II.6.2.1.6. Procedura de judecată	151
II.6.2.2. Acțiunea reglementată de art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004	153
II.6.2.2.1. Reglementare	153
II.6.2.2.2. Elementul de distincție față de acțiunea reglementată de art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	153
II.6.2.2.3. Părțile	154
II.6.2.2.4. Obiectul și vătămarea invocată	154
II.6.2.2.5. Condiții procedurale	154
II.6.2.2.6. Condiții de admisibilitate	155
II.6.2.2.7. Procedura de judecată	155
II.7. Acordarea de despăgubiri pe cale separată	156
II.7.1. Noțiune. Obiectul de reglementare	156
II.7.2. Calitatea procesuală	160
II.7.3. Condiții de admisibilitate	164
II.7.4. Condiții procedurale	170
II.7.4.1. Termenul de formulare	170
II.7.4.2. Procedura prealabilă	172
II.7.5. Procedura de judecată	172
II.8. Suspendarea executării actului administrativ	173
II.8.1. Considerații introductive	173
II.8.2. Suspendarea executării actului (art. 14 din Legea nr. 554/2004)	173
II.8.2.1. Reglementare. Noțiune	173
II.8.2.2. Calitatea procesuală	174
II.8.2.3. Obiectul cererii	178
II.8.2.4. Condiții de exercitare	179
II.8.2.4.1. Formularea plângerii prealabile	179
II.8.2.4.2. Cazul bine justificat	181
II.8.2.4.3. Prevenirea unei pagube iminente	182
II.8.2.4.4. Actul administrativ să mai fie susceptibil de executare la data pronunțării instanței	183
II.8.2.4.5. Formularea acțiunii în anulare în termen de maxim 60 de zile de la data formulării cererii de suspendare	183

II.8.2.5. Procedura de judecată	184
II.8.2.6. Efectele suspendării executării actului	184
II.8.2.6.1. Durata suspendării	184
II.8.2.6.2. Act administrativ cu același conținut	185
II.8.2.6.3. Suspendarea actului administrativ cu caracter normativ	189
II.8.2.7. Inadmisibilitatea ordonanței președințiale care vizează suspendarea executării actului administrativ	194
II.8.3. Solicitarea suspendării prin acțiunea principală (art. 15 din Legea nr. 554/2004)	195
II.8.3.1. Reglementare. Noțiune	195
II.8.3.2. Condiții de exercitare	195
II.8.3.3. Procedura de judecată	198
II.8.4. Raportul dintre cele două proceduri	199
II.8.4.1. Ipoteza reiterării printr-o cerere formulată în temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004 a acelorași motive care au fost respinse printr-o hotărâre definitivă, pronunțată în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004	199
II.8.4.2. Ipoteza solicitării suspendării executării actului administrativ prin cererea de anulare a acestuia, în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004, iar nu al art. 15 din Legea nr. 554/2004	203
II.9. Excepția de nelegalitate	208
II.9.1. Noțiune	208
II.9.2. Condiții de admisibilitate	209
II.9.2.1. Condiții de admisibilitate referitoare la obiectul excepției	209
II.9.2.1.1. Excepția de nelegalitate să fie invocată cu privire la un act administrativ cu caracter individual	209
II.9.2.1.2. Excepția de nelegalitate nu poate fi invocată cu privire la un act administrativ cu caracter jurisdicțional	210
II.9.2.1.3. Excepția de nelegalitate nu poate fi invocată cu privire la un act administrativ ce a fost supus controlului direct, pe calea acțiunii în anulare	210
II.9.2.1.4. Nu poate face obiectul excepției de nelegalitate un act administrativ cu caracter individual, adresat persoanei care o invocă și împotriva căruia aceasta nu a exercitat căile procedurale stabilite de lege	212
II.9.2.1.5. Nu poate face obiectul excepției de nelegalitate un contract administrativ	217
II.9.2.2. Condiții de admisibilitate ce decurg din cadrul procesual în care se invocă	218
II.9.2.2.1. Soluționarea litigiului pe fond trebuie să depindă de actul administrativ cu caracter individual ce poate face obiectul excepției de nelegalitate	218

II.9.2.2.2. Excepția de nelegalitate este incompatibilă cu procedura suspendării executării actului administrativ reglementată de art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004	219
II.9.2.3. Actul administrativ exceptat de la controlul de legalitate pe calea acțiunii directe este exceptat și pe cale incidentală, prin invocarea excepției de nelegalitate	220
II.9.3. Procedura de judecată și limitele controlului	223
II.9.4. Concluzii	227
II.10. Acte nesupuse controlului și limitele controlului	227
II.10.1. Excepții de decurg din natura actului	228
II.10.1.1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul	228
II.10.1.2. Actele administrative care conțin raporturi de drept constituțional	235
II.10.1.3. Actele de comandament cu caracter militar	237
II.10.1.4. Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al 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	238
II.10.2. Problema recursului paralel	238
Capitolul al III-lea. Condițiile procedurale	245
III.1. Procedura administrativă prealabilă	245
III.1.1. Noțiuni	245
III.1.2. Obiectul plângerii prelabile	248
III.1.3. Conținutul plângerii prelabile	249
III.1.4. Când este necesară plângerea prealabilă	250
III.1.4.1. Regula obligativității plângerii prelabile	250
III.1.4.2. Excepții. Cazuri prevăzute de Legea nr. 554/2004	251
III.1.5. Plângerea prealabilă în materia funcției publice	254
III.1.6. Actul administrativ cu caracter normativ	257
III.1.7. Contractele administrative	258
III.1.8. Aspecte procedurale	259
III.1.8.1. Procedura prealabilă – condiție de exercițiu a acțiunii	259
III.1.8.2. Termenele de exercitare a plângerii prelabile	260
III.1.8.2.1. Termenul de 30 de zile aplicabil în cazul actului administrativ cu caracter individual	260
III.1.8.2.2. Termenul-limită de prescripție de 6 luni aplicabil în cazul actelor administrative unilaterale	260

III.1.8.2.3. Instituția procesuală reglementată de art. 186 C.proc.civ. este înlăturată de la aplicare, din cauza existenței motivelor temeinice prevăzute de art. 7 alin. (1) teza finală din Legea nr. 554/2004? Probleme de interpretare _____	261
III.1.8.2.4. Termenul de 30 de zile aplicabil în cazul actului administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept decât persoana vătămată _____	263
III.1.8.2.5. Formularea plângerii prealabile de către organismele sociale interesate, în materia autorizării construcțiilor _____	268
III.1.8.2.6. Invocarea neregularităților referitoare la plângerea prelabilă _____	274
III.1.8.2.7. Termenul de soluționare a plângerii prealabile _____	278
III.2. Termenul de formulare a acțiunii judiciare _____	278
III.2.1. Considerații generale _____	278
III.2.2. Curgerea termenului de 6 luni prevăzut de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 _____	279
III.2.3. Natura juridică a termenelor _____	283
III.2.4. Termene speciale de formulare a acțiunii – art. 64 din Legea nr. 350/2001 _____	287
III.2.5. Regimul juridic al invocării nerespectării termenelor _____	294
Capitolul al IV-lea. Acțiunea judiciară _____	297
IV.1. Competența instanței _____	297
IV.1.1. Competența materială procesuală _____	297
IV.1.1.1. Criteriul valoric _____	298
IV.1.1.1.1. Modalitatea de aplicare _____	298
IV.1.1.1.2. Acte administrative cărora li se aplică criteriul valoric _____	300
IV.1.1.1.3. Acte administrative cărora nu li se aplică criteriul valoric _____	302
IV.1.1.2. Rangul autorității _____	304
IV.1.1.3. Operațiunile administrative și problema recursului ierarhic _____	308
IV.1.1.4. Instituirea de norme de competență prin alte acte normative _____	309
IV.1.1.5. Contractele administrative/de achiziție publică _____	311
IV.1.1.6. Actul administrativ-jurisdicțional _____	318
IV.1.1.7. Cererile întemeiate pe art. 9 din Legea nr. 554/2004 _____	320
IV.1.1.8. Cererile întemeiate pe art. 19 din Legea nr. 554/2004 _____	322
IV.1.1.9. Funcția publică _____	322
IV.1.1.10. Personalul militar _____	324
IV.1.2. Competența materială funcțională _____	326

IV.1.3. Competența teritorială	331
IV.1.3.1. Domeniul de aplicare al art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004	331
IV.1.3.2. Ipoteza în reclamantul este o persoană fizică care nu are nici domiciliul și nici reședința în țară	333
IV.1.3.3. Ipoteza în care acțiunea se introduce, în numele reclamantului, de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces	334
IV.1.3.4. Invocarea necompetenței materiale și teritoriale	336
IV.2. Alte persoane ce pot lua parte la judecată	337
IV.2.1. Intervenția voluntară principală	337
IV.2.1.1. Condițiile de admisibilitate	337
IV.2.1.2. Inadmisibilitatea intervenției voluntare principale în litigiile de funcție publică	339
IV.2.2. Intervenția voluntară accesorie	341
IV.2.3. Chemarea în garanție	343
IV.2.4. Introducerea forțată în cauză a altei persoane	348
IV.3. Procedura de judecată	354
IV.3.1. Aspecte generale	354
IV.3.2. Recursul	356
IV.3.3. Revizuirea	358
IV.3.4. Ordonanța președințială	361
Capitolul al V-lea. Soluția instanței. Contenciosul subiectiv de plină jurisdicție	365
V.1. Anularea, în tot sau în parte, a actului administrativ	365
V.1.1. Regimul juridic al nulității	365
V.1.2. Motivele de nulitate	369
V.1.2.1. Principiul ierarhiei actelor normative	370
V.1.2.2. Competența	372
V.1.2.3. Motivarea actului administrativ	374
V.1.2.4. Excesul de putere. Proportionalitatea. Oportunitatea	377
V.1.2.5. Comunicarea. Inopozabilitatea	384
V.1.3. Efectele nulității	385
V.1.3.1. Principiul retroactivității efectelor nulității	385
V.1.3.2. Principiul restabilirii situației anterioare (<i>restitutio in integrum</i>)	385
V.1.3.3. Principiul desființării actului subsecvent ca urmare a anulării actului inițial (<i>resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis</i>)	386
V.1.4. Inexistența actului administrativ	386
V.2. Înlăturarea vătămării	389
V.2.1. Soluții	391

V.2.2. Limite	394
V.2.3. Răspunderea administrativ-patrimonială	400
V.2.4. Mijloace de constrângere	402
TITLUL AL III-LEA. CONTENCIOSUL OBIECTIV	405
Capitolul I. Dispoziții generale	405
Capitolul al II-lea. Subiectele calificate de sesizare a instanței	412
II.1. Autoritatea publică emitentă a actului administrativ	412
II.1.1. Noțiuni	412
II.1.2. Condiții procedurale	414
II.1.3. Condiții de admisibilitate. Noțiunea de „întat în circuitul civil”	415
II.2. Prefectul	423
II.2.1. Tutela administrativă	423
II.2.2. Obiectul tutelei administrative	424
II.2.3. Condiții procedurale	428
II.2.4. Suspendarea de drept	432
II.2.5. Probleme specifice contenciosului construirii	433
II.2.5.1. Acțiunea prin care prefectul solicită anularea unei autorizații de construire. Efectul suspensiv de drept al exercitării tutelei administrative	433
II.2.5.2. Condiționarea dreptului la acțiune al prefectului de controlul prealabil efectuat de Inspectoratul de Stat în Construcții	436
II.3. Agenția Națională a Funcționarilor Publici	440
II.4. Ministerul Public	442
II.5. Agenția Națională de Integritate	443
II.5.1. Condiții procedurale	444
II.5.2. Condiție de admisibilitate	445
II.5.3. Competența instanței	446
II.5.3.1. Competența materială procesuală	446
II.5.3.2. Competența teritorială	446
TITLUL AL IV-LEA. PROCEDURA DE EXECUTARE	447
I. Publicarea hotărârii	447
II. Obiectul executării	452
III. Procedura de executare	455
III.1. Prima etapă a procedurii de executare [art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004]	455
III.2. A doua etapă a procedurii de executare [art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004]	460