

ANA MUNTEAN

***Formele controlului de legalitate
în dreptul Uniunii Europene.
Proiecții în dreptul român***

Născută în 13 februarie 1971, autoarea a absolvit în 1994 *Facultatea de științe juridice și administrative*, la Universitatea „Lucian Blaga”, din Sibiu, iar în 1995, este absolventă de studii aprofundate, specializarea Drept economic.

În 1996, a absolvit Facultatea de Litere, istorie și jurnalistică, specializarea jurnalistică, la Universitatea „Lucian Blaga”, din Sibiu.

În 1996, obține diploma „*American Bar Association Central and East European Law Initiative*” (CEELI) și tot în acest an se înscrie în Baroul Sibiu, unde profesează ca avocat până în prezent, fiind membră a Colegiului de redacție la Revista Fortuna, a Baroului Sibiu.

În perioada 1999-2002, activează ca jurnalist, fiind redactor șef al ziarului săptămânal Universul de Sibiu și publică mai multe articole în domeniul juridic.

În 2005, este absolventă a cursurilor intensive de pregătire în profesia de mediator, Centrul Pilot de Mediere Craiova, România, sub egida Ambasadei SUA și Ministerului Justiției.

În 2009, este absolventă de master, Specializarea Drept european, iar în același an, este admisă ca doctorand la Universitatea de Vest Timișoara, Facultatea de Drept și științe juridice, obținând Certificatul de absolvire a cursurilor Școlii de studii doctorale în anul 2011, în domeniul Drept, Teoria generală a dreptului, Drept constituțional și instituții politice, Drept administrativ.

Tot în 2009, devine cadru universitar la Universitatea „Alma Mater” din Sibiu, obținând titlu de lector universitar în anul 2011, perioadă în care predă disciplinele Drept vamal, Dreptul muncii și securității sociale, Elemente de drept.

În 2013, obține titlul de doctor în drept, specializarea Drept public, la Universitatea de Vest din Timișoara.

A publicat mai multe articole în reviste de specialitate în domeniul dreptului administrativ și dreptul muncii, participând la numeroase comunicări științifice, iar în 2009 este coautor al cursului universitar „*Elemente de drept*”, Editura Alma Mater, Sibiu, alături de prof. univ. dr. Doina Roman Petică și lector univ. dr. Corina Petică Roman.

ANA MUNTEAN

**Formele controlului de legalitate
în dreptul Uniunii Europene.
Proiecții în dreptul român**

Universul Juridic
București
-2013-

Editat de S.C. Universul Juridic S.R.L.

Copyright © 2013, S.C. Universul Juridic S.R.L.

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

MUNTEAN, ANA

**Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene :
proiecții în dreptul român / Ana Muntean. - București : Universul
Juridic, 2013**

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-251-2

341.217(4) UE

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.666**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15**

DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

*Dedic prezenta monografie
distingei doamne prof. univ. dr. Doina Petică Roman*

Prefață

Curentul schimbărilor catalizează constant sistemele sociale. Aspirațiile unei societăți averse după o viață mai bună, dorința de a ajunge la o cât mai prielnică așezare a lucrurilor, a generat nașterea continuă a unor reglementări, care să răspundă acestor trebuințe, să disciplineze organizarea socială, dezvoltând continuu, oportunități pentru progresul social, liniștea și pacea socială.

Într-o asemenea conjunctură, omenirea a gândit construcția Uniunii Europene, o comunitate supranațională fără precedent ce respectă suveranitatea națională a statelor membre, menită a îmbunătăți condiția umană prin mobilizarea relațiilor economice între acestea și a stabili o altfel de orânduire socială, la nivel european de această dată, prin crearea unei noi ordini de drept, diferite de cea a statelor membre, dar integrată în aceasta.

România a spus „da” acestei provocări, acceptând aderarea la noua ordine juridică, care a suferit modificări radicale în decembrie 2009, odată cu semnarea Tratatului de la Lisabona, când Uniunea însăși a dobândit personalitate juridică, devenind subiect de drept distinct, a aderat la Convenția europeană a drepturilor omului și a acordat valoare juridică egală cu cea a tratatelor Cartei drepturilor fundamentale, redefinind, astfel, dreptul obiectiv și consacrand importanța individului în societate. Efectele acestor transformări au putut fi observate, după scurt timp, în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene de la Luxemburg, pe care autoarea le surprinde în cuprinsul acestei monografii.

În acest context socio-juridic, demersul științific al autoarei de a decela *„Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene și proiecțiile acestuia în dreptul român”* este unul temerar, explorând „nisipuri mișcătoare” pe care le-a străbătut cu succes, culegând roadele căutate.

În acest demers al său, autoarea a urmărit, în permanență, repere comparative incidente controlului de legalitate exercitat în dreptul național și unional european. S-a preocupat de observarea tendințelor actuale ale contenciosului Uniunii Europene, remarcând specificitatea controlului de legalitate exercitat asupra actelor instituțiilor Uniunii Europene, conturând și redefinind sistemul resurselor administrative prealabile și judiciare exercitate în dreptul Uniunii Europene, în lumina ultimelor modificări aduse prin semnarea Tratatului de la Lisabona. Pentru atingerea acestui scop, autoarea a acordat o deosebită atenție definirii principiului legalității care guvernează și controlul de legalitate în dreptul Uniunii Europene, evidențiindu-i particularitățile, atât din perspectiva reglementărilor Tratatului de la Lisabona și a jurisprudenței Curții de la Luxemburg, dar, mai ales, prin comparație cu principiul legalității aplicabil actelor administrative din dreptul român.

Pe baza unei analize minuțioase, realizată într-o manieră comparativă, valorificând o bogată jurisprudență, opiniile dominante din literatura de specialitate, precum și reglementările în domeniu, autoarea a sesizat necesitatea consacrării principiului legalității actelor administrative în dreptul român, cu noile sale dimensiuni, reconfigurate odată cu aderarea la Uniunea Europeană, care exig conformitatea actelor administrative cu normele de drept primar și derivat ale Uniunii Europene, cu principiile generale de drept, cu dispozițiile Convenției Europene a Drepturilor Fundamentale ale Omului și ale Cartei Drepturilor Fundamentale, cu jurisprudența Curții de la Luxemburg și a Curții de la Strasbourg.

Luând în considerare funcțiile instituțiilor europene, definițiile actelor administrative în alte sisteme de drept, soluțiile relevante din practica judiciară, dar, mai ales, faptul că dreptul Uniunii Europene nu cuprinde reglementări privind actele administrative, autoarea concepe, în premieră, o definiție a actelor administrative emise de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii Europene, stabilind și argumentând temeinic criteriile determinante în calificarea acestei categorii de acte juridice în cadrul tipologiei actelor emise de instituțiile europene.

În cadrul unei secțiuni separate, autoarea realizează o clasificare a actelor juridice existente în dreptul Uniunii Europene, pe baza a nouă criterii distinctive, și urmărește evidențierea aplicabilității principiului legalității, observând raporturile și deosebirile esențiale dintre anumite categorii de acte. Clasificările sunt realizate, însă, și pentru a concepe și argumenta o propunere de ierarhizare a normelor juridice în dreptul Uniunii Europene, distingând actele de drept primar de cele de drept derivat, actele administrative de cele legislative, actele cu caracter normativ de cele cu caracter individual și, nu în ultimul rând, actele producătoare de efecte juridice față de cele neobligatorii care sunt exceptate controlului de legalitate direct, cât și celui indirect.

Un alt obiectiv al monografiei a fost acela de a stabili apartenența formelor controlului de legalitate exercitat în dreptul Uniunii Europene, contenciosului obiectiv sau subiectiv, potrivit celor două concepții teoretice care privesc contenciosul administrativ în Europa, respectiv concepția subiectivă fundamentată pe principiul speranței legitime și concepția obiectivă bazată pe principiul securității juridice. Autoarea constată că evoluția în plan doctrinar a cauzat și o reacție în plan jurisprudențial, Curtea Europeană de Justiție recomandând o conciliere între imperativele principiului legalității, care impune respectarea ordinii de drept, protejând, în principal, interesul public și alte două principii generale de drept, respectiv al speranței legitime și al securității juridice, care acționează, de regulă, în favoarea individului, protejând interesele private.

Preocuparea specială pentru determinarea actelor care fac obiectul controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene, analiza formelor controlului

administrativ prealabil și judiciar în dreptul Uniunii Europene, a procedurilor exercitate în vederea asigurării legalității și a mecanismelor de control, au fost efectuate pentru a pune în relief deosebirile relevante dintre instituțiile juridice incidente în materia controlului de legalitate exercitat în dreptul Uniunii Europene și cel român, dar și pentru a găsi puncte de convergență rezultate din interacțiunile celor două ordini juridice în cei cinci ani de la aderare. În urma acestei analize științifice comparative, autoarea a formulat mai multe propuneri *de lege ferenda* pentru eficientizarea controlului de legalitate în dreptul român.

Prof. univ. dr. Anton Trăilescu

Introducere

Lucrarea reprezintă o analiză comparativă detaliată a formelor controlului de legalitate administrativ și judiciar exercitat în dreptul U.E. și român.

Instituțiile contenciosului administrativ european și român sunt, în permanență, analizate comparativ în cuprinsul lucrării, începând cu precizările terminologice, continuând cu determinarea trăsăturilor instituțiilor abordate, atât pe baza reperelor jurisprudențiale ale Curții de Justiție de la Luxemburg, cât și a opiniilor dominante din doctrina străină și română, finalizând cu definirea fiecărei forme de control analizată din perspectiva proprie a autorului și elaborarea unor concluzii comparative privind cele două sisteme de drept, la sfârșitul fiecărei secțiuni, concluzii desăvârșite într-un capitol final intitulat generic: „Sinteză comparativă privind elemente caracteristice controlului de legalitate exercitat în dreptul Uniunii Europene și dreptul român”. Ca **elemente de noutate** exemplificăm : analiza recursurilor administrative prealabile în dreptul U.E.; prezentarea motivată a nouă criterii de clasificare a actelor juridice în dreptul U.E.; o propunere de ierarhizare a normelor juridice în dreptul U.E.; prezentarea unor argumente proprii privind calificarea actelor administrative în dreptul U.E., stabilirea acestora în cadrul tipologiei actelor juridice ale instituțiilor și o definiție a acestora, raportându-mă la: funcțiile instituțiilor U.E., definițiile actelor administrative în sistemul de drept francez și român, exemplele de acte administrative identificate pe cale pretoriană de Curtea de Justiție de la Luxemburg și, nu în ultimul rând, unele opinii exprimate în doctrină privind criteriile de calificare a actelor juridice în general, sens în care, am stabilit unele dintre criteriile determinante calificării actelor administrative în dreptul U.E.

Am avut în vedere **ultimele modificări legislative aduse prin NCPC**, care cuprinde dispoziții de drept comun și, cu care se completează corespunzător, procedura specială a contenciosului administrativ român. Am analizat procedura de soluționare a excepției de nelegalitate a actelor administrative cu caracter individual, criticând excluderea actelor administrative cu caracter normativ controlului incidental, preocupându-mă de avantajele și dezavantajele procedurii reglementate de art. 519 din NCPC – inspirată din chestiunea prejudicială – privind dreptul instanțelor de ultim grad de a sesiza Înalta Curte de Casație și Justiție cu o chestiune de drept nouă, de care depinde soluționarea pe fond a cauzei în care această chestiune a fost invocată, efectuând propuneri de *lege ferenda* pentru eficientizarea acestei proceduri.

După aderarea României la U.E., au avut loc modificări importante în domeniul contenciosului administrativ român. Căutarea schimbărilor datorate interacțiunii celor două ordini juridice constituie cauza principală a declanșării