

**Lect. univ. dr. av. Cristian Giuseppe ZAHARIE**

---

**CONTENCIOS ADMINISTRATIV  
-note de curs -**

**Ediția a II-a**

Lect. univ. dr. av. Cristian Giuseppe ZAHARIE

# CONTENCIOS ADMINISTRATIV

NOTE DE CURS

Ediția a II-a



Copyright © 2011, 2014, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin  
**Editurii Pro Universitaria**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al  
**Editurii Pro Universitaria**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**  
**ZAHARIE, CRISTIAN GIUSEPPE**

**Contencios administrativ : note de curs / Cristian**  
Giuseppe Zaharia. Ed. a II-a - București : Pro Universitaria,  
2014

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-959-2

35(498)(075.8)

342.9(498)(075.8)

## *Capitolul I*

# **ASPECTE INTRODUCATIVE SI ISTORICE PRIVIND INSTITUȚIA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV**

## *Secțiunea I*

### ***Noțiuni generale***

Edificarea statului de drept, democratic se întemeiază pe aplicarea principiului constituțional al separației celor trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească.

Existența acestei diviziuni nu implică însă, o separare totală, rigidă a puterilor statului, ci o colaborare permanentă și un control reciproc care se realizează în condiții și prin intermediul unor mijloace precis determinate.

În ceea ce o privește, administrația publică, centrală și locală, reprezintă o activitate de organizare a executării legii. Prin natura sa, această activitate derivată din lege trebuie să fie conformă normelor legale.

Dar, autoritățile administrației publice sunt chemate să aplice normele juridice la o multitudine de situații concrete, individuale, în care prin diferite acte juridice sau operațiuni materiale se pot nesocoti drepturi subiective sau interese legitime ale unor persoane, cunoscute sub denumirea de administratori.

Din această cauză, iau naștere conflicte juridice care trebuie soluționate pe calea unei activități jurisdicționale de către autorități publice competente. În cadrul activității respective, persoanele fizice sau juridice vătămate în drepturile și interesele lor legitime, trebuie să aibă posibilitatea de a se adresa unor organe specializate, prevăzute de lege, pentru a obține anularea actului vătămător, recunoașterea dreptului sau interesului legitim pretins, precum și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Constituirea organelor de contencios administrativ este justificată și de faptul că în multe cazuri, autoritatea publică emitentă sau cea ierarhic superioară nu înlătură pe căile specifice ale recursului administrativ grațios sau ierarhic, consecințele negative ale unor acte administrative emise cu încălcarea normelor de drept prin care se produce vătămarea administrațiilor.

Deși prezintă un instrument juridic important pentru aceștia, recursul administrativ grațios și recursul ierarhic sunt insuficiente pentru a asigura o ocrotire eficace și sigură a drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor.

În consecință, cerința realizării obiectivelor fundamentale ale statului de drept democratic a impus, cu necesitate adoptarea unor măsuri legislative adecvate, având ca finalitate instituirea unui control jurisdicționalizat de legalitate al activității prin care se exercită puterea executivă.

Contenciosul administrativ apare așadar, ca o formă juridică de apărare a particularilor – persoane fizice sau juridice – împotriva abuzurilor din partea organelor administrației publice sau al altor autorități publice, săvârșite prin emiterea unor acte administrative sau prin soluționarea în termenul legal a unei cereri.

Cercetarea acestei instituții tradiționale a dreptului nostru administrativ, ne oferă prilejul cel mai potrivit pentru abordarea unui caz concret în care activitatea unor organe ale statului și administrației sale publice, este supusă controlului realizat de către organe ale statului care exercită puterea judecătorească.

### *Secțiunea a II-a*

## ***Noțiunea de contencios administrativ în doctrina franceză și română din perioada interbelică.***

Din punct de vedere etimologic, noțiunea de contencios își are originea în cuvântul latin *contendo-contendere*, care evocă un conflict, o luptă a unor interese contrarii, dintre două părți și din care una va ieși învingătoare.<sup>1</sup>

În dreptul administrativ francez, a fost consacrată sintagma „*contentieux administratif*”, preluată ulterior ca atare și în dreptul administrativ românesc.

În opinia profesorului Tudor Drăganu, etimologic vorbind, contenciosul administrativ nu ar fi altceva, decât totalitatea mijloacelor juridice puse la dispoziția cetățenilor pentru a putea lupta în vederea restabilirii ordinii de drept, tulburată prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administrației de stat, intervenite în aplicarea legilor și în funcționarea serviciilor publice.<sup>2</sup>

Din punctul de vedere organic, doctrina franceză a secolului al XIX-lea a definit contenciosul administrativ, ținând seama de autoritățile care au fost

---

<sup>1</sup> Verginia Vedinaș,- „Introducere în dreptul contenciosului administrativ”, Editura Fundației „România de Mâine”, București, 1999, pag.21.

<sup>2</sup> Tudor Drăganu, „Introducere în teoria și practica statului de drept”, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, pag.168

investite cu competența de soluționare a conflictelor juridice dintre administrație și administrați. Este vorba despre sistemul tribunalelor administrative, în fruntea cărora se află și în prezent, Consiliul de Stat , constituind un ordin de jurisdicție distinct de sistemul instanțelor judiciare ordinare, de drept comun.

Din lucrările publicate de autorii români de drept administrativ rezultă că, în principal, contenciosul administrativ a fost conceput din două puncte de vedere: primul, organic și formal, iar secundul, material.

Din punctul de vedere organic și formal, contenciosul administrativ era constituit din totalitatea litigiilor date în competența tribunalelor, sau a justiției administrative.<sup>1</sup>

Acest înțeles a fost considerat, pe drept cuvânt nesatisfăcător deoarece nu toate statele dispuneau în acea perioadă de o jurisdicție administrativă.

Pe de altă parte, s-a simțit nevoia de a se recurge la un criteriu obiectiv care să facă posibilă delimitarea din numărul ridicat de litigii, a acelor cauze ce prezentau anumite caractere specifice, spre a fi date în competența de soluționare a tribunalelor administrative.

Din punctul de vedere material, în definirea noțiunii de contencios administrativ au fost luate în considerare, atât calitatea subiecților de drept între care s-a ivit litigiul, cât și normele juridice aplicabile acestuia, independent de natura organului competent să exercite atribuții de contencios administrativ.

În opinia exprimată de profesorul C.G. Rarincescu, prin contenciosul administrativ se înțelege „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 situații juridice aparținând dreptului public.”<sup>2</sup>

Apreciem, pe baza considerentelor expuse, că înțelegerea noțiunii de contencios administrativ, în doctrina vremii, prin prisma criteriului material, ne oferă posibilitatea unei definiri mai riguroase și mai exacte, decât aceea care era oferită de criteriul organic, formal.

---

<sup>1</sup> C.G.Rarincescu, op.cit., pag.31

<sup>2</sup> C.G.Rarincescu, op.cit., pag.33

*Secțiunea a III-a*  
***Noțiunea de contencios administrativ în doctrina românească contemporană.***

În sens larg, contenciosul administrativ a fost definit, ca reprezentând totalitatea litigiilor de competența instanțelor judecătorești, dintre un organ al administrației publice, respectiv un funcționar public sau, după caz o structură autorizată să presteze un serviciu public, pe de o parte, și alt subiect de drept, pe de altă parte, în care autoritatea publică apare ca purtătoare a prerogativelor de putere publică.<sup>1</sup>

Într-o altă opinie, prin termenul de contencios administrativ, înțelegem, în sensul general, totalitatea litigiilor juridice în care se află administrația publică cu cei administrați, indiferent de natura juridică a acestora, de drept comun sau de drept public.<sup>2</sup>

După V.I.Prisăcaru, prin contencios administrativ se înțelege activitatea de soluționare, cu putere de adevăr legal, de către instanțele judecătorești de contencios administrativ, competente, potrivit legii, a conflictelor juridice în care cel puțin una dintre părți este un serviciu public administrativ, iar conflictul juridic s-a născut din adoptarea sau emiterea unui act administrativ ilegal ori din refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege.<sup>3</sup>

În sens restrâns, contenciosul administrativ se compune numai din acele litigii juridice în cadrul cărora, autoritățile administrației publice aplică regimul juridic administrativ conform competenței conferită de lege.

O formulare similară se regăsește în Cursul de drept administrativ elaborat de profesorul Rodica N.Petrescu.<sup>4</sup>

Prin Legea nr.554 din 2 decembrie 2004, contenciosul administrativ a fost definit ca o activitate 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 (art.2 lit."e").

---

<sup>1</sup> A.Iorgovan, op.cit., pag.455

<sup>2</sup> A.Negoită, op.cit., 1996, pag.216

<sup>3</sup> V.I.Prisăcaru, - Tratat de drept administrativ român, partea generală, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2002, pag.507

<sup>4</sup> R.N.Petrescu, Drept administrativ, Editura Accent, Cluj Napoca, 2004, pag.365.

## *Secțiunea a IV-a*

### ***Formele principale ale contenciosului administrativ***

În funcție de măsurile pe care instanța de contencios administrativ le poate dispune prin hotărârea pronunțată, contenciosul administrativ se divide în:

-Contenciosul de anulare caracterizat prin competența materială conferită instanței sesizate de a dispune numai anularea actului administrativ, fără a se putea pronunța asupra cererii de despăgubiri, chestiunea acordării unor daune materiale și morale pentru repararea prejudiciilor cauzate reclamantului, urmând a fi dedusă judecării instanțelor de drept comun;

-Contenciosul de plină jurisdicție, caracterizat prin competența instanțelor judecătorești de a anula actul administrativ supus controlului jurisdicțional, de a obliga autoritatea publică pârâtă să emită un act administrativ sau alt înscris, precum și de a o obliga la plata unor daune materiale și morale cerute.

Așa cum se va arăta în continuare, legiuitorul român a optat în reglementările adoptate în anul 1925, iar ulterior prin Legile nr.29/1990 și respectiv, nr.544/2004, pentru un contencios administrativ de plină jurisdicție care garantează administrațiilor o protecție juridică mai eficace în raporturile lor cu autoritățile administrației publice sau cu alte autorități publice.



## *Capitolul II*

# **REGLEMENTAREA ACTUALĂ A CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV**

### *Sectiunea a I-a*

#### ***Reglementare si notiuni generale.***

În prezent, regimul general al contenciosului administrativ in Romania este reglementat prin Legea nr. 554/2004 cu modificarile ulterioare.

Prin contencios administrativ se intelege activitatea de solutionare de catre instantele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor in care cel putin una dintre parti este o autoritate publica, iar conflictul s-a nascut fie din emiterea sau incheierea, dupa caz, a unui act administrativ, in sensul prezentei legi, fie din nesolutionarea in termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetata oricand in cadrul unui proces, pe cale de exceptie, din oficiu sau la cererea partii interesate. In acest caz, instanta, constatand ca de actul administrativ depinde solutionarea litigiului pe fond, sesizeaza, prin incheiere motivata, instanta de contencios administrativ competenta si suspenda cauza. Incheierea de sesizare a instantei de contencios administrativ nu este supusa niciunei cai de atac, iar incheierea prin care se respinge cererea de sesizare poate fi atacata odata cu fondul. Suspendarea cauzei nu se dispune in ipoteza in care instanta in fata careia s-a ridicat exceptia de nelegalitate este instanta de contencios administrativ competenta sa o solutioneze.

Instanta de contencios administrativ se pronunta, dupa procedura de urgenta, in sedinta publica, cu citarea partilor si a emitentului. In cazul in care exceptia de nelegalitate vizeaza un act administrativ unilateral emis anterior intrarii in vigoare a prezentei legi, cauzele de nelegalitate urmeaza a fi analizate prin raportare la dispozitiile legale in vigoare la momentul emiterii actului administrativ.

Solutia instantei de contencios administrativ este supusa recursului, care se declara in termen de 5 zile de la comunicare si se judeca de urgenta si cu precadere.

In cazul in care instanta de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanta in fata careia s-a ridicat exceptia va solutiona cauza, fara a tine seama de actul a carui nelegalitate a fost constatata.

## *Sectiunea a II-a*

### ***Conditiiile actiunii in contencios administrativ***

#### **1. Actiunea in contencios administrativ trebuie introdusa de unul dintre subiectele de sesizare a instantei.**

Acestea sunt:

**a.Orice persoana care se considera vatamata** intr-un drept al sau ori intr-un interes legitim, de catre o autoritate publica, printr-un act administrativ sau prin nesolutionarea in termenul legal a unei cereri, se poate adresa instantei de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoasterea dreptului pretins sau a interesului legitim si repararea pagubei ce i-a fost cauzata. Interesul legitim poate fi atat privat, cat si public. Prin persoana vatamata se intelege orice persoana titulara a unui drept ori a unui interes legitim, vatamata de o autoritate publica printr-un act administrativ sau prin nesolutionarea in termenul legal a unei cereri; in sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vatamate si grupul de persoane fizice, fara personalitate juridica, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum si organismele sociale care invoca vatamarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor si intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate;

Poate fi subiect de sesizare a instantei de contencios administrativ si cetăţeanul străin care se considera vatamat intr-un drept al sau ori intr-un interes legitim.Faptul că după expirarea termenului de şedere legală în România, cetăţeanul străin a formulat acţiuni în justiţie având ca obiect contestarea nelegalităţii măsurilor dispuse împotriva sa, nu este de natură a înlătura caracterul nelegal al şederii. Argumentul privind încălcarea dreptului la un proces echitabil, nu poate fi reţinut, cu atât mai mult cu cât, chiar după pronunţarea unei hotărâri irevocabile în ce priveşte contestaţia asupra măsurilor dispuse, reclamantul a continuat să locuiască ilegal pe teritoriul României.