

Cuprins

TITLUL I. FUNDAMENT. NOȚIUNI. CATEGORII	1
I. Fundamentul constituțional al contenciosului administrativ	1
II. Noțiunea de „contencios administrativ”	2
II.1. Definiție legală	2
II.2. Definiții formulate în literatura de specialitate	2
II.3. Criteriile pentru ca un litigiu să fie circumscris sferei contenciosului administrativ	3
III. Categorii: contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv	7
III.1. Enumerare. Criteriul de clasificare. Noțiune	7
III.2. Contenciosul subiectiv	8
III.3. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la noțiunea de „contencios subiectiv”	12
III.4. Contenciosul obiectiv	17
IV. Organismele sociale interesate – subiect de contencios subiectiv sau obiectiv?	17
V. Concluzii	27
 TITLUL AL II-LEA. CONTENCIOSUL SUBIECTIV	 29
Capitolul I. Calitatea procesuală	29
I.1. Autoritatea publică	29
I.1.1. Noțiune	29
I.1.2. Capacitatea administrativă	31
I.1.3. Unitatea administrativ-teritorială – autoritate publică?	35
I.1.3.1. Concluzii finale	49
I.1.4. Determinarea calității procesuale în cazul în care mai multe autorități publice sunt implicate în emiterea actului administrativ	50
I.1.5. Autoritatea publică asimilată	52
I.2. Persoana vătămată	53
I.2.1. Noțiune. Determinarea calității procesuale active și a categoriei de contencios ce definește litigiul	53
I.2.2. Situații particulare. Aprecierea afirmării vătămării în acțiunile în anularea unei hotărâri de consiliu local nelegale, formulate de către consilierii locali	59

I.3. Beneficiarul actului	63
I.3.1. Participarea în proces a beneficiarului actului	63
I.3.2. Mijlocul procesual pentru introducerea în cauză a beneficiarului actului	64
I.3.3. Situații particulare. Litigii în materie de urbanism	65
I.4. Ministerul Public	69
I.5. Avocatul Poporului	70
I.6. Organismele sociale interesate. Sindicatele	71

Capitolul al II-lea. Obiectul acțiunii judiciare

În contenciosul subiectiv	77
II.1. Actul administrativ	77
II.1.1. Noțiunea de „act administrativ”	78
II.1.2. Trăsăturile actului administrativ	78
II.1.2.1. Act emis de o autoritate publică	78
II.1.2.2. Act unilateral	79
II.1.2.3. Act emis în regim de putere publică	79
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>	81
II.1.2.5. Act care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice	81
II.1.3. Distanța act administrativ – operațiuni administrative	82
II.1.4. Clasificarea actelor administrative. Acte cu caracter normativ și acte cu caracter individual	85
II.1.5. Actele administrative asimilate. Raportul dintre actele administrative asimilate	90
II.2. Operațiunile administrative	96
II.3. Contractul administrativ	100
II.4. Răspunsul la plângerea prealabilă	103
II.5. Actul administrativ-fiscal	104
II.6. Actul administrativ-jurisdicțional	107
II.6.1. Noțiune	108
II.6.2. Trăsături	109
II.6.3. Condiții procedurale	114
II.7. Ordonanțele Guvernului	121
II.7.1. Natura juridică a ordonanțelor Guvernului	122

II.7.2. Acțiuni ce pot fi formulate împotriva ordonanțelor Guvernului	123
II.7.2.1. Acțiunea reglementată de art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	123
II.7.2.1.1. Reglementare	123
II.7.2.1.2. Părțile	124
II.7.2.1.3. Obiectul cererii și vătămarea invocată	124
II.7.2.1.4. Condiții procedurale	126
II.7.2.1.5. Condiții de admisibilitate	126
II.7.2.1.6. Procedura de judecată	128
II.7.2.2. Acțiunea reglementată de art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004	130
II.7.2.1.1. Reglementare	130
II.7.2.1.2. Elementul de distincție față de acțiunea reglementată de art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	130
II.7.2.2.3. Părțile	131
II.7.2.2.4. Obiectul și vătămarea invocată	131
II.7.2.2.5. Condiții procedurale	131
II.7.2.2.6. Condiții de admisibilitate	133
II.7.2.2.7. Procedura de judecată	133
II.8. Acordarea de despăgubiri pe cale separată	134
II.8.1. Noțiune. Obiectul de reglementare	134
II.8.2. Condiții de admisibilitate	138
II.8.3. Condiții procedurale	141
II.8.3.1. Termenul de formulare	141
II.8.3.2. Procedura prealabilă	144
II.8.4. Procedura de judecată	144
II.9. Suspendarea executării actului administrativ	145
II.9.1. Considerații introductive	145
II.9.2. Suspendarea executării actului (art. 14 din Legea nr. 554/2004)	146
II.9.2.1. Reglementare. Noțiune	146
II.9.2.2. Obiectul cererii	146
II.9.2.3. Condiții de exercitare	148
II.9.2.3.1. Formularea plângerii prealabile	148
II.9.2.3.2. Cazul bine justificat	149
II.9.2.3.3. Prevenirea unei pagube iminente	150
II.9.2.3.4. Actul administrativ să mai fie susceptibil de executare la data pronunțării instanței	151

II.9.2.3.5. Necesitatea depunerii unei cauțiuni în cuantumul prevăzut de lege, în cazul suspendării executării actului administrativ-fiscal _____	152
II.9.2.4. Procedura de judecată _____	152
II.9.2.5. Efectele suspendării executării actului _____	153
II.9.2.5.1. Durata suspendării _____	153
II.9.2.5.2. Act administrativ cu același conținut _____	156
II.9.2.5.3. Suspendarea actului administrativ cu caracter normativ _____	160
II.9.2.6. Inadmisibilitatea ordonanței președințiale care vizează suspendarea executării actului administrativ _____	167
II.9.3. Solicitarea suspendării prin acțiunea principală (art. 15 din Legea nr. 554/2004) _____	167
II.9.3.1. Reglementare. Noțiuni _____	167
II.9.3.2. Condiții de exercitare _____	168
II.9.3.3. Procedura de judecată _____	172
II.9.4. Raportul dintre cele două proceduri _____	173
II.9.4.1. 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 _____	173
II.9.4.2. 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 _____	178
II.10. Excepția de nelegalitate _____	179
II.10.1. Noțiuni _____	179
II.10.2. Condiții de admisibilitate _____	180
II.10.2.1. Condiții de admisibilitate referitoare la obiectul excepției _____	180
II.10.2.1.1. Excepția de nelegalitate să fie invocată cu privire la un act administrativ cu caracter individual _____	180
II.10.2.1.2. Excepția de nelegalitate nu poate fi invocată cu privire la un act administrativ cu caracter jurisdicțional _____	181
II.10.2.1.3. Excepția de nelegalitate nu poate fi invocată cu privire la un act administrativ ce a fost supus controlului direct, pe calea acțiunii în anulare _____	182

II.10.2.1.4. Nu poate face obiectul excepției de nelegalitate un act administrativ cu caracter individual care i se adresează persoanei care o invocă și împotriva căruia nu a exercitat căile procedurale stabilite de lege	183
II.10.2.1.5. Nu poate face obiectul excepției de nelegalitate un contract administrativ	187
II.10.2.2. Condiții de admisibilitate ce decurg din cadrul procesual în care se invocă	188
II.10.2.2.1. Soluționarea litigiului pe fond trebuie să depindă de actul administrativ cu caracter individual ce poate face obiectul excepției de nelegalitate	188
II.10.2.2.2. Excepția de nelegalitate este incompatibilă cu procedura suspendării executării actului administrativ reglementată de art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004	189
II.10.2.3. Actul administrativ exceptat de la controlul de legalitate pe calea acțiunii directe este exceptat și pe cale incidentală, prin invocarea excepției de nelegalitate	190
II.10.3. Procedura de judecată și limitele controlului	191
II.10.4. Concluzii	194
II.11. Acte nesupuse controlului și limitele controlului	194
II.11.1. Excepții de decurg din natura actului	195
II.11.1.1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul	195
II.11.1.2. Actele de comandament cu caracter militar	202
II.11.1.3. 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	203
II.11.2. Problema recursului paralel	204

Capitolul al III-lea. Condițiile procedurale	208
III.1. Procedura administrativă prealabilă	208
III.1.1. Noțiuni	208
III.1.2. Obiectul plângerii prealabile	210
III.1.3. Conținutul plângerii prealabile	212
III.1.4. Când este necesară plângerea prealabilă	214
III.1.4.1. Regula obligativității plângerii prealabile	214
III.1.4.2. Excepții. Cazuri prevăzute de Legea nr. 554/2004	215
III.1.5. Plângerea prealabilă în materia funcției publice	218
III.1.6. Contestația administrativă	222
III.1.7. Actul administrativ cu caracter normativ	224
III.1.8. Contractele administrative	224
III.1.9. Aspecte procedurale	226
III.1.9.1. Procedura prealabilă – condiție de exercițiu a acțiunii	226
III.1.9.2. Termenele de exercitare a plângerii prealabile	227
III.1.9.2.1. Termenul de 30 de zile aplicabil în cazul actului administrativ cu caracter individual	227
III.1.9.2.2. Termenul-limită de prescripție de 6 luni aplicabil în cazul actelor administrative unilaterale	227
III.1.9.2.3. 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	228
III.1.9.2.4. Termenul de 30 de zile aplicabil în cazul actului administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept decât persoana vătămată	231
III.1.9.2.5. Invocarea neregularităților referitoare la plângerea prealabilă	236
III.1.9.2.6. Termenul de soluționare a plângerii prealabile	237
III.2. Termenul de formulare a acțiunii judiciare	238
III.2.1. Considerații generale	238
III.2.2. Curgerea termenului de 6 luni prevăzut de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004	238
III.2.3. Natura juridică a termenelor	243

III.2.4. Regimul juridic al invocării nerespectării termenelor _____	248
Capitolul al IV-lea. Acțiunea judiciară _____	253
IV.1. Competența instanței _____	253
IV.1.1. Competența materială procesuală _____	253
IV.1.1.1. Criteriul valoric _____	254
IV.1.1.1.1. Modalitatea de aplicare _____	254
IV.1.1.1.2. Acte administrative cărora li se aplică criteriul valoric _____	257
IV.1.1.1.3. Acte administrative cărora nu li se aplică criteriul valoric _____	260
IV.1.1.2. Rangul autorității _____	262
IV.1.1.3. Instituirea de norme de competență prin alte acte normative _____	266
IV.1.1.4. Contractele administrative _____	269
IV.1.1.5. Actul administrativ-jurisdicțional _____	272
IV.1.1.6. Cererile întemeiate pe art. 9 din Legea nr. 554/2004 _____	274
IV.1.1.7. Cererile întemeiate pe art. 19 din Legea nr. 554/2004 _____	275
IV.1.1.8. Funcția publică _____	276
IV.1.1.9. Personalul militar _____	279
IV.1.2. Competența materială funcțională _____	281
IV.1.3. Competența teritorială _____	288
IV.1.3.1. Domeniul de aplicare al art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 _____	288
IV.1.3.2. Ipoteza exercitării de către o persoană de drept public a unei acțiuni în contencios subiectiv _____	291
IV.1.3.3. Ipoteza în care reclamantul este o persoană fizică care nu are nici domiciliul și nici reședința în țară _____	295
IV.1.3.4. Ipoteza în care acțiunea se introduce în numele reclamantului de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces _____	297
IV.1.3.5. Invocarea necompetenței materiale și teritoriale _____	299

IV.2. Alte persoane ce pot lua parte la judecată	300
IV.2.1. Intervenția voluntară principală	301
IV.2.1.1. Condițiile de admisibilitate	301
IV.2.1.2. Inadmisibilitatea intervenției voluntare principale în litigiile de funcție publică	303
IV.2.2. Intervenția voluntară accesorie	306
IV.2.3. Chemarea în garanție	308
IV.2.4. Introducerea forțată în cauză a altei persoane	316
IV.3. Procedura de judecată	320
IV.3.1. Aspecte generale	320
IV.3.2. Recursul	323
IV.3.3. Revizuirea	325
IV.3.4. Ordonanța președințială	330
Capitolul al V-lea. Soluția instanței. Contenciosul subiectiv de plină jurisdicție	333
V.1. Anularea, în tot sau în parte, a actului administrativ	334
V.1.1. Regimul juridic al nulității	334
V.1.2. Motivele de nulitate	338
V.1.2.1. Principiul ierarhiei actelor normative	338
V.1.2.2. Motivarea actului administrativ	340
V.1.2.3. Excesul de putere. Oportunitatea	344
V.1.2.4. Comunicarea. Inopozabilitatea	355
V.1.3. Inexistența actului administrativ	356
V.2. Înlăturarea vătămării	359
V.2.1. Soluții	359
V.2.2. Limite	363
V.2.3. Răspunderea administrativ-patrimonială	373
TITLUL AL III-LEA. CONTENCIOSUL OBIECTIV	379
Capitolul I. Dispoziții generale	379
Capitolul al II-lea. Subiectele calificate de sesizare a instanței	387
II.1. Autoritatea publică emitentă a actului administrativ	387
II.1.1. Noțiuni	387
II.1.2. Condiții procedurale	389
II.1.3. Condiții de admisibilitate. Noțiunea de „intrat în circuitul civil”	390
II.2. Prefectul	397
II.2.1. Tutela administrativă	397

II.2.2. Obiectul tutelei administrative	398
II.2.3. Condiții procedurale	404
II.2.4. Suspendarea de drept	405
II.3. Agenția Națională a Funcționarilor Publici	409
II.4. Ministerul Public	412
II.5. Agenția Națională de Integritate	413
II.5.1. Condiții procedurale	414
II.5.2. Condiție de admisibilitate	417
II.5.3. Competența instanței	417
II.5.3.1. Competența materială procesuală	417
II.5.3.2. Competența teritorială	418
TITLUL AL IV-LEA. PROCEDURA DE EXECUTARE	419
I. Obiectul executării	419
II. Publicarea hotărârii	421
III. Procedura de executare	423
III.1. Prima etapă a procedurii de executare [art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004]	423
III.2. A doua etapă a procedurii de executare [art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004]	426

ROBERT CRISTIAN DIMA

Judecător la Tribunalul București

ACȚIUNEA ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

COMENTARIU, DOCTRINĂ ȘI JURISPRUDENȚĂ

Editura
Hamangiu
2021

III.1.9. Aspecte procedurale

III.1.9.1. Procedura prealabilă – condiție de exercițiu a acțiunii

Sub aspect procesual, procedura prealabilă constituie o condiție de exercițiu a acțiunii judiciare, astfel că orice neregularitate referitoare la condițiile și termenele de exercitare ale plângerii prelabile va conduce la soluția de inadmisibilitate a acțiunii.

Ca orice condiție de exercitare a acțiunii civile, aceasta trebuie să fie **îndeplinită la data sesizării instanței**.

Plângerea prealabilă este o componentă esențială a mecanismului de control de legalitate instituit de Legea nr. 554/2004 nu doar prin rațiunea și finalitatea sa, aspecte expuse la începutul acestui capitol, dar și prin raportare la modalitatea de determinare a termenelor de formulare a acțiunii judiciare.

În practică s-au întâlnit și **cazuri în care plângerea prealabilă a fost formulată după înregistrarea cererii de anulare a actului la instanță**, în această situație soluția corectă fiind aceea de *admitere a excepției inadmisibilității*.

Practică judiciară

Legea nr. 554/2004 instituie o procedură administrativă obligatorie, prealabilă sesizării instanței, exercitată sub forma recursului grațios sau ierarhic, care constă în aceea că, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă există, revocarea în tot sau în parte a acesteia.

Instanța constată însă că reclamanta s-a adresat autorității emitente după sesizarea instanței de contencios administrativ, respectiv la data de 11 martie 2019 (data trimerii poștale – 8 martie 2019), astfel că înscrisul denumit plângere prealabilă nu mai constituie un recurs grațios, pentru că nu se mai află strict în sfera unui raport juridic de drept administrativ; o astfel de sesizare nu poate avea decât natura juridică a unei *încercări de soluționare amiabilă a litigiului care nu împiedică admiterea excepției inadmisibilității*^[1].

^[1] Trib. București, s. a II-a cont. adm. și fisc., sent. civ. nr. 4126 din 4 iunie 2019, nepublicată.

III.1.9.2. Termenele de exercitare a plângerii prealabile

Art. 7 din Legea nr. 554/2004 instituie mai multe categorii de termene, într-o tehnică legislativă nu tocmai oportună, utilizând, în cadrul și cu privire la aceeași instituție juridică, atât termene aparent procedurale, cât și termene substanțiale.

III.1.9.2.1. Termenul de 30 de zile aplicabil în cazul actului administrativ cu caracter individual

În privința *actului administrativ cu caracter individual*, persoana căreia i se adresează acest act are obligația de a formula plângerea prealabilă în **termen de 30 de zile de la data comunicării actului** [art. 7 alin. (1) teza I din Legea nr. 554/2004].

În *opinia noastră*, având în vedere sediul materiei și rațiunea instituirii procedurii prealabile, prin raportare la prevederile art. 28 din Legea nr. 554/2004, apreciem că termenul de 30 de zile ar trebui să fie **un termen substanțial de decădere**.

Cu privire la natura juridică a acestui termen, **în doctrină** au fost exprimate numeroase și variate puncte de vedere, pe care nu le vom aborda în această lucrare, cert este că *jurisprudența este constantă în a aprecia acest termen ca fiind unul de decădere*, de foarte multe ori fiind analizat ca *un termen procesual de decădere*.

Nerespectarea acestui termen va avea ca efect:

- **respingerea plângerii prealabile, ca tardiv formulată**; iar
- asupra acțiunii judiciare, **respingerea acesteia din urmă ca inadmisibilă**.

III.1.9.2.2. Termenul-limită de prescripție de 6 luni aplicabil în cazul actelor administrative unilaterale

Conform ultimei teze a art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004:

Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.

Acest termen de 6 luni este calificat expres de legiuitor, în teza ultimă a art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, ca fiind **un termen de prescripție**.

Din interpretarea dispozițiilor precitate reținem că legiuitorul nu a instituit două termene facultative, ci din contră, a ales o tehnică legislativă deficitară, prin care *a dorit să instituie, pe lângă termenul de 30 zile, încă un termen-limită, dar nici acesta cu caracter absolut*, aspect stabilit și în **jurisprudența Curții Constituționale**:

Cât privește *limitele legale impuse pentru exercitarea dreptului la acțiune*, și anume termenul de 6 luni sau de un an de la data emiterii actului, acestea reprezintă măsuri de protecție a stabilității și securității raporturilor juridice create și a efectelor actelor administrative, acestea fiind, totodată, *termene rezonabile* în cadrul cărora persoanele interesate au posibilitatea de a acționa, în condițiile legii^[1].

III.1.9.2.3. 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

Configurația actuală ridică mai multe probleme de interpretare.

Ne întrebăm oare cum se va aplica instituția repunerii în termen prevăzută de art. 186 C.proc.civ., mai ales că în doctrină^[2] a fost avansată această idee cu privire la motivele temeinice.

Sau de fapt instituția procesuală prevăzută de art. 186 C.proc.civ. este înlăturată de la aplicare din cauza existenței motivelor temeinice, configurând un aspect autonom contenciosului administrativ?

Am fi tentați să abordăm această din urmă variantă, în care să considerăm că subzistă un regim juridic propriu contenciosului administrativ, în ceea ce privește *modalitatea de aplicare a celor două termene substanțiale*, fiind **exclusă incidența instituției repunerii în termen**.

Dacă am considera că repunerea în termen prevăzută de art. 186 C.proc.civ. ar fi aplicabilă în cazul termenelor reglementate de Legea nr. 554/2004 cu privire la formularea plângerii prealabile, atunci terme-

^[1] C.C.R., Decizia nr. 635/2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 alin. (7) și ale art. 11 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 577 din 22 august 2007.

^[2] C.S. SĂRARU, *Contenciosul administrativ român*, p. 220.

nul de prescripție de 6 luni ar putea fi înlăturat cu relativă ușurință, făcând redundantă reglementarea unui asemenea termen, cu precizarea motivelor temeinice, or, dispozițiile legale trebuie interpretate în sensul în care ar putea produce efecte.

Având în vedere că motivele temeinice nu sunt definite de Legea nr. 554/2004 și nici de art. 2522 C.civ., acestea vor fi apreciate prin raportare la doctrina și jurisprudența instituției procesuale a repunerii în termen, respectiv art. 186 C.proc.civ.

Astfel, legiuitorul nu a dorit să dea întreg efect instituției repunerii în termenul procedural, simțind nevoia să impună o limită temporală de 6 luni. Însă nici această limită temporală nu s-a dorit a fi absolutizată, astfel că termenul de 6 luni a fost calificat ca fiind de prescripție.

Dacă ar fi dorit stabilirea unui interval a cărui depășire să atragă imposibilitatea formulării plângerii prealabile, fără excepții, legiuitorul ar fi putut recurge la instituirea unor termene-limită, astfel cum a procedat în cazul termenului de formulare a cererii de revizuire, potrivit art. 511 alin. (1) pct. 3 C.proc.civ.

În concluzie, apreciem următoarele:

- **termenul de 30 de zile** de formulare a plângerii prealabile este un *termen substanțial de decădere*; acesta se calculează, se împlinește și curge potrivit art. 2553 C.civ.;

- deși, cu privire la acest termen, nu este aplicabilă instituția repunerii în termen prevăzută de art. 186 C.proc.civ., *existența motivelor temeinice* vor fi apreciate prin raportare la doctrina și jurisprudența referitoare la art. 186 C.proc.civ. și vor determina *curgerea unui termen de 5 luni de la expirarea celui de 30 de zile*.

Așadar, existența motivelor temeinice vor determina curgerea termenului de 6 luni, termen de prescripție, respectiv **motivele temeinice vor plasa determinarea respectării termenului în sfera instituției prescripției extinctive**.

Reținerea motivelor temeinice nu poate determina depășirea termenului de prescripție de 6 luni, ci acestea au exclusiv rolul de a angrena instituția prescripției extinctive în raport de termenul de 6 luni.

Termenul de 6 luni poate fi depășit exclusiv în ipoteza reținerii instituțiilor aplicabile prescripției extinctive, respectiv repunerea în termen, suspendarea și întreruperea, în măsura în care sunt identificate *cazuri compatibile 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*.

Ar fi de observat că și instituția repunerii în termenul de prescripție presupune *aceleași motive* pe care le-ar avea în vedere instanța și în

situația aplicării art. 186 C.proc.civ., însă principala diferență ce decurge din cele două regimuri juridice este cea referitoare la **termenul în care persoana vătămată ar trebui să formuleze plângerea prealabilă după încetarea motivelor care ar justifica depășirea termenului**, respectiv:

- 30 de zile, potrivit art. 2522 alin. (2) C.civ.;
- 15 zile, potrivit art. 186 alin. (2) C.proc.civ.

În raport de cele expuse anterior, apreciem că *de lege ferenda* se impune **reglementarea unitară a termenelor**:

- fie în sensul precizării naturii juridice a termenului de 30 de zile;
- fie în sensul instituirii unor noi termene, cu un regim juridic propriu, reglementat chiar în cuprinsul Legii nr. 554/2004.

Rămâne la aprecierea legiuitorului durata termenelor, însă ar fi de preferat **instituirea unui termen-limită**, oricare ar fi el, **nesusceptibil de suspendare sau repunere în termen**, cum este în cazul de revizuire menționat *supra*.

În acest sens ar fi de remarcat opțiunea mult mai coerentă și precisă a legiuitorului în privința *contractelor administrative*, care ar trebui, în opinia noastră, să reprezinte regula (principiul) cu privire la termenul de formulare a plângerii prealabile.

În argumentația noastră ne-am referit la interpretarea dată de instanță motivelor temeinice, însă apreciem că arătarea motivelor temeinice și, eventual, cazurile de suspendare, întrerupere a termenului de prescripție, precum și repunerea în termenul de prescripție ar trebui arătate, respectiv solicitate *chiar prin plângerea prealabilă*.

Formularea unei plângeri prealabile cu depășirea termenului de 30 zile, fără menționarea în cuprinsul acesteia a împrejurărilor care au determinat această depășire, face inutilă chiar formularea plângerii prealabile, întrucât persoana vătămată nu mai urmărește, în mod real, scopul pentru care a fost instituită, răspunsul la plângerea sa prealabilă urmând să fie invariabil și în mod legal din perspectiva autorității publice, în sensul *respingerii ca tardiv formulată*.

Ne întrebăm astfel dacă această modalitate de exercitare a drepturilor procesuale, prin care autorității publice nici măcar nu i se creează cadrul legal în sensul revocării sau anulării actului, aceasta *fiind obligată la respingerea plângerii ca tardivă, nu ar trebui să atragă respingerea acțiunii judiciare ca inadmisibilă*? Noi am fi înclinați să credem că da, însă rămâne în sarcina jurisprudenței să stabilească o interpretare consecventă în acest sens.

III.1.9.2.4. Termenul de 30 de zile aplicabil în cazul actului administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept decât persoana vătămată

Potrivit art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004:

Este îndreptățită să introducă plângere prealabilă și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept. Plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, se va introduce în termen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul actului. Pentru motive temeinice, plângerea prealabilă se poate formula și peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data la care a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul acestuia. Termenul de 6 luni prevăzut în prezentul alineat, precum și cel prevăzut la alin. (1) sunt termene de prescripție.

În privința terțului vătămat de actul administrativ cu caracter individual adresat altuia, principala modificare pe care Legea nr. 212/2018 a adus-o se referă:

- atât la *durata termenului*, având în prezent o reglementare identică cu situația destinatarului actului;
- cât și la *momentul de la care începe să curgă*.

În varianta normativă anterioară, momentul stabilit de legiuitor privea cunoașterea existenței actului, iar nu **cunoașterea conținutului actului**, cum este în prezent.

Modificarea adusă de Legea nr. 212/2018 nu face însă decât să consacre legislativ o practică judiciară consolidată, potrivit căreia **cunoașterea existenței actului se referă de fapt la cunoașterea conținutului său**.

Practică judiciară

Pe acest aspect, instanța de control judiciar reține că *prin luarea la cunoștință* trebuie să se înțeleagă nu doar posibilitatea părții interesate de a prezuma că un anumit act administrativ a fost emis, ci *factul cunoașterii lui efective*.

Concluzia primei instanțe, în sensul că recurenta a luat cunoștință despre existența autorizației de funcționare litigioase la data emiterii

sale, dată care coincide cu începerea funcționării farmaciei în spațiul respectiv, este eronată.

Deschiderea unei farmacii, deși face să se prezume că există o autorizație de funcționare emisă de autoritatea de resort, nu poate echivala cu cunoașterea de către terți a actului administrativ și a conținutului său concret^[1].

Succesiunea actelor normative ce au definit conținutul normativ al art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 nu a adus modificări substanțiale în ceea ce privește determinarea momentului curgerii termenului pentru terțul vătămat, astfel că principiile dezvoltate de jurisprudență au rămas deopotrivă aplicabile.

Practică judiciară

Astfel, momentul în care terții iau cunoștință de existența unui act administrativ vătămător este legat de elemente extrinseci, de acte sau fapte survenite ulterior, cărora judecătorul le poate da semnificația cuvenită, în raport cu circumstanțele cauzei și păstrând un just echilibru între interesele părților în litigiu^[2].

Luarea la cunoștință, pe orice cale de conținutul actului, **nu este exclusiv un moment obiectiv**, ci curgerea termenului poate fi influențată, deopotrivă, și **de un moment subiectiv**, determinat în raport de circumstanțele concrete ale cauzei, de posibilitatea terțului vătămat de a cunoaște conținutul acestuia.

În jurisprudență, cauzele formulate de terți vătămați de acte administrative având alți beneficiari se întâlnesc frecvent în *materie de urbanism*.

Practică judiciară

În raport de considerentele precitate, instanța are a determina momentul de la care curge termenul de formulare a plângerii prealabile în raport de actele administrative cu caracter individual contestate de un terț.

Instanța va evoca din considerentele deciziei Înaltei Curți nr. 74/2018, prin care este expusă jurisprudența instanțelor în legătură cu aprecierea momentului de la care curge termenul de formulare a plângerii prealabile și își va însuși opinia Curții de Apel Cluj în sensul:

^[1] I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 2008 din 17 iunie 2016, www.scj.ro.

^[2] I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1643 din 28 martie 2014, www.scj.ro.

Nici în cazul afișării panoului de identificare a investiției la locul unde se va realiza construcția – afișare, care, de cele mai multe ori, este concomitentă cu momentul la care lucrările încep efectiv – nu ar trebui să funcționeze o prezumție absolută, în sensul că terțul cunoaște existența autorizației; cu toate acestea, într-o atare situație, ținând cont și de alte elemente ale stării de fapt (cum ar fi, spre exemplu, împrejurarea că terțul locuiește în imediata vecinătate a locului unde se realizează construcția), ar putea lua naștere o prezumție judiciară în sensul că terțul a cunoscut existența construcției la momentul afișării panoului în discuție, prezumție pe care însă terțul o poate răsturna prin orice mijloc de probă.

Răspunsul ar trebui nuanțat și în această situație; astfel, dacă terțul a avut o posibilitate rezonabilă de a își da seama de existența unor vicii ale autorizației de construire, care îi vatamă drepturile, printr-o simplă lecturare a actului, plângerea prealabilă ar trebui formulată de la momentul la care el ia cunoștință de act. Pe de altă parte, dacă viciile de legalitate sunt de așa natură încât nu pot fi decelate decât prin consultarea documentației care a stat la baza emiterii autorizației, atunci termenul pentru formularea plângerii prealabile nu ar trebui să curgă decât de la momentul la care terțul are acces la această documentație; în orice caz, două idei ar trebui subliniate:

- prima, că terțul are datoria de a se comporta diligent și de a face demersuri pentru studierea documentației imediat ce află de existența unei autorizații potențial vătămătoare;

- a doua, că chiar și anumite indicii ale nelegalității autorizației ar trebui să determine terțul să realizeze procedura prealabilă, nefiind permis ca acesta să aștepte până capătă o siguranță deplină, deoarece el are, oricum, suficient timp pentru a se edifica complet asupra legalității actului, între momentul formulării procedurii prealabile și termenul-limită pentru introducerea acțiunii în contencios administrativ; aceasta, întrucât trebuie respectat dreptul terțului de acces la justiție, dar trebuie respectat și dreptul beneficiarului autorizației la siguranța circuitului administrativ.

Prevederile legale urmăresc stabilirea unui echilibru între asigurarea stabilității circuitului civil și posibilitatea efectivă de contestare și acces la instanță a unor terțe persoane vătămăte de acte administrative al căror conținut le-ar fi greu accesibil, astfel că, deși prevederile art. 7, în forma în vigoare aplicabilă situației de fapt, se refereau la

aflarea existenței actului, instanța apreciază, în aceeași linie cu jurisprudența, că și momentul subiectiv al cunoașterii actului contestat are importanță în determinarea începutului termenului de 6 luni.

Și în opinia instanței, *afișarea panoului creează o prezumție judiciară relativă cu privire la existența unui act administrativ și plasează în sarcina terților obligația de diligență în scopul aflării conținutului actului cuprinzând informații de interes public, astfel încât să nu își exercite drepturile cu întârzieri nerezonabile.*

Această prezumție nu instituie o posibilitate teoretică de contestare a actului, drept dovadă fiind chiar cele două cereri formulate de vecinii din același bloc în care și reclamantul deține un apartament.

Menționează A că, pe 31 iulie a.c., a înregistrat la Primăria Sector 5 plângerea prealabilă prin care a adus la cunoștință pârâtului gravele nereguli privind emiterea autorizației. De asemenea, a formulat și expediat plângere prealabilă și împotriva PUZ din 2015, de care a luat la cunoștință de curând. De autorizația de construire Y/13 iunie 2017 a aflat în luna iulie a.c. prin intermediul unui panou montat în iulie 2017 pe parcela vecină, precum și de informările efectuate de vecinul său direct, dl B, ce a contestat și dumnealui autorizația alături de alți trei vecini, direct afectați.

În cauza Z/3/2017, menționează reclamantii C, D, E, F și G că în decursul lunii iunie și iulie 2017, prin poștă și e-mail, au expediat Consiliului General plângerea prealabilă prin care au acordat acestui pârât posibilitatea revocării propriei hotărâri, nr X din 15 decembrie 2015, una vădit nelegală. Pârâtul a comunicat răspunsul unora dintre aceștia, semnat de un arhitect, în care sunt chestiuni juridice ce contrazic înseși principiile din contenciosul administrativ.

Instanța constată că, în raport de posibilitatea de cunoaștere efectivă a conținutului actelor contestate, cel puțin sub aspectul plângerii prealabile, și reclamantul din prezenta cauză trebuia să dea dovadă de aceeași diligență de care au dat dovadă vecinii săi din bloc în a contesta aceleași acte administrative în termenele prevăzute de lege.

Reține instanța că posibilitatea de cunoaștere a conținutului acestor acte exista încă de la data înregistrării dosarului nr. X/3/2017, respectiv 2 octombrie 2017, aspect întărit chiar și de publicitatea procesului dintre vecinii săi și pârâtii din prezenta cauză. Nu este o sarcină excesivă în sarcina reclamantului ca, observând panoul ce indica

numărul unei autorizații de construire, să solicite informațiile de interes public sau măcar să întrebe vreunul dintre vecinii săi care au procedat în mod diligent.

Și în măsura în care reclamantul ar invoca faptul că are domiciliul la o altă adresă și nu are relații apropiate cu vecinii săi, instanța reține că o simplă căutare pe portalul instanțelor de judecată introducând numele pârâtei H, indicat pe panou, ar fi permis reclamantului să constate că la data de 2 octombrie 2017 se înregistrase o cerere împotriva acesteia și care viza autorizația de construire indicată pe panou.

În raport de aceste elemente de fapt, instanța apreciază că este nerezonabil a considera că reclamantul a putut lua cunoștință de cuprinsul actelor contestate abia la data de formulării plângerilor prealabile la datele de 26 octombrie 2018 și 29 octombrie 2018 sau la un moment imediat anterior.

Instanța constată că reclamantul nu a invocat și probat vreun motiv care să îl fi împiedicat să întreprindă aceleași demersuri ca și vecinii săi și astfel *nu a formulat plângerea prealabilă în termenul de 6 luni care curge cel mai târziu de la data înregistrării cererii de chemare în judecată formulate de vecinii săi la instanță, respectiv 2 octombrie 2017*. Pentru considerentele anterior expuse, instanța a admis excepția inadmisibilității și a respins capătul principal de cerere privitor la anularea celor două acte ca inadmisibil^[1].

Pentru a exprima concis considerentele sentinței citate *supra*, momentul avut în vedere de instanță, de la care a apreciat că a început să curgă termenul de formulare a plângerii prealabile, nu a fost *unul obiectiv*, cum ar fi *data la care persoanei vătămate i s-a comunicat actul administrativ contestat în urma unei cereri de comunicare de informații de interes public*. Instanța din contră, în raport de împrejurările concrete ale cauzei, a avut în vedere *un moment subiectiv, marcat de posibilitatea efectivă de cunoaștere a conținutului actului, cu minime diligențe, de către terțul vătămat*.

^[1] Trib. București, s. a II-a cont. adm. și fisc., sent. civ. nr. 4969 din 2 iulie 2019, nepublicată.