

PRINCIPII COMUNE APLICABILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICHE ÎN ȚĂRI ALE UNIUNII EUROPENE

*Conf.univ.dr.Negruț Vasilica
Universitatea „Danubius” din Galați*

Résumé

Les principes généraux du droit donnent la mesure du système. D'une part, les principes du droit dressent la ligne directrice pour le système juridique, guidant l'activité du législateur ; d'autre part, les principes généraux ont un rôle aussi dans l'administration de la justice, parce que, les personnes chargées d'appliquer le droit doivent connaître la « lettre de la loi », mais aussi « l'esprit de la loi », et les principes du droit constituent exactement « l'esprit de la loi ».

Les principes communs qui sont applicables à l'administration publique dans des pays de l'Union européenne sont : le principe de la légalité, le principe de la proportionnalité, le principe de la transparence, le principe de la motivation.

I. Considerații generale

Principiile de drept sunt ideile conducătoare (prescripțiile fundamentale) ale conținutului tuturor normelor juridice. Ele au atât un rol constructiv, cât și unul valorizator pentru sistemul de drept, în sensul că ele cuprind cerințe obiective ale societății, cerințe cu manifestări specifice în procesul de constituire a dreptului și în procesul de realizare a acestuia¹.

Cuvântul principiu vine din latinescul „principium” care înseamnă început, obârșie, având și sensul de element fundamental.

Un principiu se poate prezenta sub diferite forme: axiome, deducții, dar în special ca o generalizare de fapte experimentale. Atunci când generalizarea acoperă o totalitate a acestor fapte experimentale, suntem în prezența unui principiu general².

Existența unor principii generale se impune ca necesară, întrucât, principiile generale ale dreptului dau măsura sistemului. Pe de o parte, principiile dreptului trasează linia directoare pentru sistemul juridic. În acest sens, principiile de drept exercită o acțiune constructivă, orientând activitatea legiuitorului. Pe de altă parte, principiile generale au rol și în administrarea justiției, întrucât, cei însărcinați cu aplicarea dreptului trebuie să cunoască nu numai „litera legii”, ci și spiritul său, iar principiile de drept alcătuiesc chiar „spiritul legii”³.

Mai trebuie precizat că, principiile generale nu există în mod abstract, fără legătură cu reglementările din ramurile de drept. Ele constituie, în acest sens, fundamentul principiilor specifice ramurilor de drept.

¹ Nicolae Popa, Mihail-Constantin Eremia, Simona Cristea, *Teoria generală a dreptului*, Ediția a 2 a, Editura All Beck, București, 2005, p. 99.

² Ibidem, p. 100.

³ N. Popa, M-C Eremia, S. Cristea, op. cit., p. 104.

II. Principiul legalității

După cum se arată în literatura de specialitate, principiul legalității reprezintă, la ora actuală, principiul fundamental al organizării și funcționării administrației publice în orice stat democratic și de drept¹. Legea, conform opiniei profesorului Alexandru Negoită, este o bază de referință în aprecierea administrației publice.

Principiul legalității constă, în esență, în necesitatea ca întreaga activitate a autorităților administrației publice din țările membre ale Uniunii Europene să se desfășoare pe baza legilor și în conformitate cu acestea, urmărindu-se punerea lor în executare.

Autoritățile publice iau anumite decizii respectând regulile și principiile generale aplicate imparțial oricărei persoane care le adresează o cerere. Administrația publică trebuie să decidă în funcție de legile în vigoare, fără a lua în considerare vreun alt aspect.

Acest principiu se regăsește în „Codul european al bune conduite administrative”² care, în art. 4 intitulat „Legalitate”, stabilește că „Funcționarul public comunitar acționează conform dreptului și aplică procedurile înscrise în legislația comunitară. El veghează în special ca deciziile care afectează drepturile și interesele persoanelor să aibă o bază juridică, iar conținutul lor să fie conform dreptului.”

Principiul legalității este reflectat în mod diferit în constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, însă, indiferent de modul de abordare, el se conturează ca o valoare de constantă a Statului de drept³.

În Franța, de exemplu, principiul legalității este sinonim cu statul de drept, iar sursele legalității sunt examinate, în general, în baza distincției între regulile scrise exterioare administrației (Constituție, Preambulul Constituției, Convențiile internaționale și legile – art. 55 din Constituție), regulile de judecatori și regulile instituite impuse de administrație⁴. Garanția legalității activității administrației publice este dată de activitatea jurisdicției administrative având în vârf Consiliul de Stat care a avut un rol deosebit în limitarea puterilor executivului.

Și în Germania administrația este obligată, conform Constituției, să acționeze cu obiectivitate și cu respectarea legii. Principiul legalității, privit într-un sens restrâns, înglobează două elemente: preeminența legii și domeniul rezervat legii⁵.

Principiul preeminenței legii are în vedere supunerea administrației legilor existente și semnifică faptul că administrația nu poate lua nici o măsură care să contravină legii⁶.

Potrivit principiului existenței unui domeniu rezervat legii, administrația nu poate acționa decât dacă a fost abilitată să o facă printr-o lege.

În Marea Britanie, supunerea administrației legii este rezultatul a două principii constituționale fundamentale. Primul este reprezentat de Suveranitatea Parlamentului, în baza

¹ C. C. Manda, *Drept administrativ comparat. Controlul administrativ în spațiul juridic european*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p.47.

² Bazat pe art. 308 al Tratatului instituind Comunitatea Europeană, a fost aprobat printr-o rezoluție a Parlamentului European la 6 septembrie 2001, cu scopul de a explica, mai detaliat, ce înseamnă în practica instituțiilor, administrațiilor și funcționarilor Uniunii Europene, dreptul la o bună administrație. Codul se aplică tuturor relațiilor instituțiilor și administrațiilor cu publicul, cu excepția celor care sunt reglementate prin dispoziții specifice. Principiile prevăzute de Cod nu se aplică relațiilor dintre instituții și funcționarii lor, ele fiind reglementate de normele prevăzute de Statutul funcționarilor Uniunii Europene (art. 3). În înțelesul Codului, termenul “instituție” vizează o instituție sau un organism al Comunității, iar prin „funcționar” se înțelege un funcționar sau alt angajat al Comunităților Europene. Termenul „publicul” desemnează persoanele fizice sau juridice, indiferent dacă acestea domiciliază sau își au sediul social într-un stat membru sau nu.

³ Rozalia-Ana Lazăr, *Legalitatea actului administrativ*, Editura All Beck, București, 2004, p. 51.

⁴ Charles Debbsch, *Institutions et droit administratif*, 4e ed., Presses Universitaires de France, 1998, p. 334. Marie Christine Rouault, *Droit administratif*, Gualino éditeur, Paris, 2005, p. 137 și urm.

⁵ J. Schwarze, *Droit administratif européen*, Editions Bruylant et office des publications des Communautés européennes, 1994, vol. I, p. 225 și urm.

⁶ Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Editura C.H. Beck, București, 2006, p. 38.

căruia Parlamentul britanic, în înțelegere cu monarhul, considerat al doilea pilon al suveranității, dispune de o putere legislativă, în principiu nelimitată. Potrivit celui de al doilea principiu, al Domniei legii, administrația publică este supusă sistemului de common law în forma sa modificată de legile parlamentare¹.

Administrația trebuie să se comporte ca orice particular, iar acțiunea sa este supusă controlului instanțelor judecătorești ordinare.

Legalitatea acțiunii administrative este garantată parțial prin mijloacele doctrinei „ultra vires”, potrivit căreia, dacă executivul acționează în afara sferei în care este autorizat să o facă, acțiunea sa este un abuz de putere și de aceea ilegală². Conduita administrației este impusă și prin intermediul principiului „Justiției naturale”. Aplicarea acestui principiu presupune, în mod esențial, dreptul la o audiere corectă și faptul că nimeni nu poate judeca propria sa cauză.

În Italia, conform unor dispoziții constituționale exprese, autoritățile publice sunt organizate într-o manieră care să permită asigurarea bunei funcționări și a imparțialității administrative. Totodată, principiul legalității corespunde „ideii de supunere a executivului în fața legii și a dreptului.”³

Noțiunea de legalitate este strâns legată de competența legală. Astfel, autoritățile publice decid numai asupra problemelor aflate în competența lor legală. Competența reprezintă un ansamblu de atribuții stabilite de lege în vederea bunei funcționări a serviciului public, în virtutea căreia funcționarul poate decide asupra unei probleme de interes public, lucru care nu numai că autorizează persoana în cauză să ia o decizie, dar o și obligă să își asume responsabilitatea pentru aceasta⁴. Autoritatea publică competentă nu poate renunța la această responsabilitate.

Principiul legalității, după cum se arată în lucrările de specialitate, nu este în contradicție cu puterea discreționară a administrației publice, care se definește în raport cu exigențele legalității, în sensul că începe acolo unde acestea se opresc⁵.

Puterea discreționară nu presupune în nici un caz devierea de la litera legii. Curtea Europeană de Justiție a elaborat o jurisprudență a puterii discreționare în administrația publică, stabilindu-i cadrul de exercitare, autoritățile publice fiind obligate să acționeze numai cu bună credință, să urmărească interesul public într-o manieră rezonabilă, să urmeze proceduri corecte și să respecte cerințele nediscriminării.

III. Principiul proporționalității

Potrivit acestui principiu, mijloacele folosite de autorități trebuie să fie proporționale cu scopul lor⁶.

Acțiunea administrativă trebuie să decurgă în mod proporțional cu procesul, neprivând cetățenii de nici un drept care să ducă la atingerea scopului propus.

Conceptul de „proporționalitate” a fost dezvoltat cu precădere în jurisprudența Curții Europene de Justiție, fiind relevant în cazurile de anchete administrative solicitate, cum ar fi cele de expropriere, în care persoane fizice sunt private de dreptul de proprietate în favoarea interesului public.

¹ J. Schwarze, op. cit., vol. I, 1994, p.233.

² Ana-Rozalia Lazăr, op. cit., p. 55, Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Editura Lumina Lex, 2000, p. 77 și urm.

³ J. Schwarze, op. cit., vol. I, 1994, p.232.

⁴ Ioan Alexandru (coordonator), op. cit., p. 157

⁵ Dana Apostol-Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Editura All Beck, București, 1999, p.44.

⁶ Octavian Manolache, *Tratat de drept comunitar*, Editura C.H. Beck, București, 2006, p. 43.

În literatura de specialitate se arată că principiul proporționalității este prezent în dreptul public al majorității statelor membre ale Uniunii Europene¹. Totodată, se precizează că trebuie să se facă distincție între țările în care acest principiu se aplică dreptului administrativ în ansamblul său (Germania, Portugalia, Austria, Olanda) și cele în care utilizarea sa este limitată la câmpul de aplicare a dreptului comunitar.

Principiul proporționalității este prevăzut și în Tratatul instituind o Constituție pentru Europa unde, în art. I-11 dedicat principiilor fundamentale ale Uniunii, pct. 4 statuează că „în virtutea principiului proporționalității, conținutul și forma acțiunilor Uniunii nu exclud ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor Constituției”.

Aplicarea principiului este detaliată în Protocolul pentru aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, din partea a doua a Constituției (Dispoziții generale și finale).

Principiul proporționalității se regăsește și în Codul european al bunei conduite administrative, care stipulează că în „adoptarea deciziilor, funcționarul se va asigura că măsurile luate sunt proporționale cu scopul urmărit”.

De asemenea, „funcționarul va evita limitarea drepturilor cetățenilor sau impunerea unor obligații în sarcina acestora, în cazul în care aceste limitări ori sarcini nu se află într-un raport rezonabil cu scopul acțiunii urmărite”.

IV. Principiul transparenței

Principiul transparenței în administrația publică se regăsește în legislația multor state ale Uniunii Europene, inclusiv în România.

În acest sens sunt prevederile Legii nr. 52 / 2003 privind transparența decizională în administrația publică². Acest act normativ „își propune apropierea societății civile de activitatea decizională a administrației publice, stabilind modalitățile concrete prin care acest lucru urmează să se realizeze”³. Potrivit legii, cetățenii, în mod individual sau constituiți în asociații, se pot implica, direct și activ, în procedura de elaborare a actelor administrative normative⁴. Prin urmare, politica administrației publice trebuie să fie una de deschidere și transparență.

Aceste două noțiuni sunt consacrate și în Tratatul asupra Uniunii Europene. Astfel, potrivit prevederilor art. 1 alin. 2, „tratatul marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile sunt luate în cel mai mare respect posibil față de principiile deschiderii și apropierii de cetățeni”.

Totodată, Tratatul instituind o Constituție pentru Europa, precizează în art. I – 47 că instituțiile Uniunii acordă cetățenilor și asociațiilor reprezentative posibilitatea de a-și face cunoscute și de a-și schimba, în mod public, opiniile în toate domeniile de acțiune ale Uniunii.

Transparența procedurilor instituțiilor, organelor și organismelor Uniunii este menționată în art. I – 50 din Tratat. Orice cetățean al Uniunii sau orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-unul din statele membre beneficiază de dreptul de a avea acces la documentele instituțiilor, organelor și organismelor Uniunii, fiecare dintre acestea stabilind în regulamentul propriu de procedură dispoziții speciale privind accesul la documente.

¹ Jacques Ziller, *Le principe de proportionnalité en droit administratif et en droit communautaire*, în „Actualité juridique – Droit administratif”, din 20 iunie 1996, număr special, p. 185. Principiul proporționalității este prevăzut și de Constituția României, în art. 53, referitor la restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți.

² Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr 70 din 20.02.2003.

³ D. Apostol Tofan, *Unele considerații în legătură cu Legea privind transparența decizională în administrația publică*, în Curierul Judiciar, nr. 3, 2003, p. 23 – 31.

⁴ D. Apostol Tofan, op. cit., 2006, p. 45.

Deschiderea și transparența în administrația publică trebuie să fie însoțite de obligația autorităților publice de a-și motiva deciziile.

V. Principiul motivării

În doctrină, prin „motive” se înțeleg atât prevederile juridice ce determină instituțiile publice să ia măsuri, cât și rațiunile care justifică emiterea actului în cauză¹.

Principiul motivării impune necesitatea ca autoritățile publice care emit sau adoptă acte administrative să arate, în mod expres și implicit², elementele de fapt și de drept care determină soluția adoptată.

Motivarea actului administrativ se justifică prin faptul că sporește spiritul de răspundere al funcționarilor și permite un control eficient al legalității³.

Introducerea caracterului obligatoriu al motivării actelor administrative, se apreciază în doctrina românească actuală, ar diminua riscul ca administrația să ia decizii arbitrare, abuzive și ar deveni, în final, un factor de progres pentru administrație⁴.

În opinia unui alt autor⁵, utilitatea motivării deciziilor prezintă un triplu interes. Astfel, aducerea la cunoștință a motivelor înseamnă a explica decizia și, deci, a evita conflictele posibile dintre administrație și administrații pe care îi servește. Pe de altă parte, obligația motivării determină administrația să nu ia decizii pentru rațiuni care nu pot fi aduse la cunoștința opiniei publice, astfel încât administrația să se călăuzească în activitatea sa de norme morale. De asemenea, motivarea permite un control eficient al superiorului ierarhic asupra conținutului deciziei, precum și un control jurisdicțional riguros al instanțelor de contencios administrativ.

La nivelul statelor membre ale Uniunii Europene se constată tendința generală de a impune autorităților publice obligația de a-și motiva actele⁶.

În Franța, de exemplu, potrivit Legii din 11 iulie 1979, trebuie motivate toate deciziile care restrâng exercițiul libertăților publice sau care, în general, constituie: o măsură de poliție; aplicarea unei sancțiuni; subordonarea acordării unei autorizații unor condiții restrictive; retragerea sau abrogarea unei decizii constitutive de drepturi; opunerea unei prescripții; decăderea dintr-un drept sau pierderea unui drept; derogarea de la regulile generale stabilite prin textele legale; refuzul eliberării unei autorizații⁷.

Legea franceză prevede și excepții de la obligativitatea motivării deciziilor și anume, atunci când acestea se referă la un secret protejat de lege (secretul medical, secretul deliberărilor guvernului, secretul apărării naționale).

Totodată, Legea din 11 iulie 1979 precizează că motivarea trebuie să fie conținută în decizie și nu într-o decizie subsecventă.

În Germania, principiul motivării actelor administrative a fost consacrat încă din 1976, prin Legea privind procedura administrativă necontencioasă, iar în Belgia, prin Legea din 29 iulie 1991 privind motivarea formală a actelor administrative s-a instituit obligația de a se motiva și actele administrative individuale.

¹ Pierre Mothijssen, *Compendiu de drept european*, Ediția a7a, Editura Club Europa, 2002, p. 35.

² D. Apostol Tofan, op. cit., 2006, p. 46.

³ Idem.

⁴ V. Verdinaș, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, manual practic, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 98.

⁵ T.M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, București, 1994, p.88.

⁶ J. Schwarze, op. cit., pp.1455 - 1471.

⁷ Marie Christine Rouault, op. cit., p. 295.

CONDITIILE ACTIUNII DIRECTE IN BAZA LEGII CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

*Conf.univ.dr.Negruț Vasilica
Universitatea „Danubius” din Galați*

Résumé

L'institution du contentieux administratif est un élément essentiel de l'état de droit, la manière juridique de défense des personnes privées – personnes physiques et morales - contre les abus de l'administration publique.

Conformément à la Loi du contentieux administratif, les conditions de l'action directe sont : l'acte qui est attaqué doit être un acte administratif ; l'acte nuit à un droit subjectif ou à un intérêt légitime public ou privé ; l'acte doit provenir d'une autorité publique ; l'accomplissement de la procédure administrative préalable ; l'action doit être introduite dans un certain délai.

Instituția contenciosului administrativ este un element esențial și indispensabil al statului de drept¹, „forma democratică de reparare a încălcărilor săvârșite de către organele și autoritățile administrative, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor individuale ale administrațiilor” sau, mai sintetic, „forma juridică de apărare a particularilor – persoane fizice sau juridice – împotriva abuzurilor administrației publice”².

Pentru ca instanța sesizată să poată proceda la judecarea litigiilor în fond, acțiunile intentate, în temeiul actelor normative, trebuie să îndeplinească anumite cerințe³.

Cercetarea acestor cerințe este prealabilă judecării fondului, întrucât instanța judecătorească trebuie să verifice: dacă reclamantul are calitatea de a sta în instanță; dacă instanța sesizată este competentă să judece litigiul și să se pronunțe asupra actului administrativ cercetat; dacă acțiunea este introdusă cu respectarea formelor și termenelor prevăzute de lege; dacă actul atacat face sau nu parte din categoria actelor administrative care nu pot fi atacate în contencios administrativ.

Potrivit Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, condițiile acțiunii directe sunt⁴: actul atacat să fie un act administrativ astfel cum este acesta definit de lege (art. 2, alin. 1 lit.c); actul să vatăme un drept subiectiv sau un interes legitim public sau privat; actul să emane de la o autoritate publică; îndeplinirea procedurii administrative prealabile; introducerea acțiunii într-un anumit termen.

¹ Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, Manual pentru uzul studenților, Editura Lumina Lex, București, 2004, p.88.

² Rodica-Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ediție revăzută și adăugită, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p.327.

³ Dacian-Dragoș Cosmin, *Procedura contenciosului administrativ*, Editura All Beck, București, 2002, p.359-360.

⁴ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol.II, ediția 4-a, Editura All Beck, București, 2005, p.521; Dana Apostol-Tofan, *Drept administrativ*, vol.II, Editura All Beck, București, 2004, p.295.

I. Condiția ca actul atacat să fie un act administrativ

Legea nr. 29/1990 nu a elaborat o definiție a actului administrativ, această sarcină revenind doctrinei care, în general, definește actul administrativ ca „manifestare unilaterală de voință, făcută cu scopul de a da naștere, a modifica sau stinge drepturi și obligații, în regim de putere publică”¹.

Legea nr. 554/2004, păstrând constantele doctrinei administrative referitoare la această instituție juridică, s-a oprit la următoarea formulare: „actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice”. Totodată, legea asimilează actelor administrative anumite „contracte încheiate de autoritățile publice”, în funcție de obiectul lor, fiind vorba de: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică²; executarea lucrărilor de interes public; prestarea serviciilor publice³; achizițiile publice⁴.

Noua lege a contenciosului administrativ introduce în sfera noțiunii de act administrativ, alături de manifestarea unilaterală expresă de voință⁵ și tăcerea, respectiv refuzul nejustificat de a soluționa o cerere⁶. Dacă tăcerea administrativă vizează nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, respectiv faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege, fiind considerată refuz implicit de rezolvare a cererii, refuzul nejustificat constituie exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea.

După cum se poate observa, refuzul explicit trebuie să fie exprimat cu „exces de putere”, care, potrivit art. 2 alin. (1) lit. m) din lege desemnează „ilegalitatea subiectivă a refuzului”⁷.

În literatura de specialitate (anterioară apariției Legii nr. 554/2004) s-a exprimat opinia conform căreia se pot formula acțiuni în contencios administrativ numai împotriva actelor administrative individuale, pentru că, un act administrativ normativ nu ar putea leza în mod direct un drept subiectiv, fiind necesară emiterea unui act individual care face aplicarea celui individual⁸. Legea nr. 554/2004 clarifică această problemă prin formularea unei definiții a actului administrativ ce poate fi controlat de către instanța de contencios administrativ, care se

¹ Antonie Iorgovan, *op.cit.*, 2005, p.522. Pentru alte definiții ale actului administrativ, a se vedea Al. Negoită, *Noțiunea actului administrativ*, în *Dreptul nr. 7/1997*, p.38; Rodica-Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p.251; I.Iovănaș, *Drept administrativ*, Editura Servo Sat, Arad, 1997, p.21.

² Este vorba de contractele de concesiune a unui bun public (O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial nr. 418 din 15.05.2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 625 din 20.07.2006), de închiriere a unui bun public (Legea locuinței nr. 114/1996, publicată în Monitorul Oficial nr. 254/21.10.1996, modificată și completată; Legea nr. 213/1998), de administrare a unui bun public (Legea nr. 213/1998).

³ Serviciile publice se pot presta în baza unui contract de concesiune ori a unui contract de delegare a gestiunii. A se vedea Legea nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice (publicată în Monitorul Oficial nr. 254/21.03.2006), Legea nr.101/2006 privind salubritatea localităților (publicată în Monitorul Oficial nr. 393/8.05.2006), Hotărârea Guvernului nr. 1353/2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru și a Contractului-cadru de delegare a gestiunii serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare (publicată în Monitorul Oficial nr. 903/17.12.2003).

⁴ O.U.G. nr. 34/2006, aprobată prin Legea nr. 337/2006.

⁵ Manifestarea unilaterală expresă de voință reprezintă, potrivit doctrinei, actul administrativ în formă tipică.

⁶ Tăcerea administrativă și refuzul nejustificat de a soluționa o cerere sunt modalități de exprimare a actului administrativ în formă asimilată. Pentru mai multe detalii, a se vedea Antonie Iorgovan, *op.cit.*, 2005, p.523; Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2004, p.99.

⁷ Dacian-Dragoș Cosmin, *op.cit.*, p.116. Legea definește excesul de putere astfel: „exercitarea dreptului de apreciere, aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție sau de lege”.

⁸ A se vedea Tudor Drăganu, *Liberul acces la justiție*, Editura Lumina Lex, București, 2003, p.186 și urm.

referă expres atât la actele cu caracter individual, cât și la cele cu caracter normativ (art. 2 alin. (1) lit. c). Pe de altă parte, și alte dispoziții din lege fac referire expresă la actele administrative cu caracter normativ, cum ar fi, de exemplu: art. 11 alin. (4), potrivit căruia „Ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale, precum și actele administrative cu caracter normativ care se consideră nelegale pot fi atacate oricând”; art. 14 alin. (3) conform căruia „Când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ de importanță națională, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public...”; art. 23, ale cărui prevederi se referă la publicarea în Monitorul Oficial al României a hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ¹.

O problemă analizată de teoreticieni și cu consecințe practice deosebite privește delimitarea actului administrativ de operațiunile administrative și de alte acte juridice ale administrației.

Încă din perioada interbelică, jurisprudența a admis că simplele „ordine de serviciu” nu sunt acte administrative și, prin urmare, nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, apreciindu-se că adresele sau ordinele de serviciu „aduse pe cale ierarhică ori în formă de simplă corespondență între autorități”, care nu contribuie prin ele însele cu nimic la formarea actului administrativ de autoritate, nu au nici măcar valoarea unui act preparator și, în consecință nu sunt susceptibile niciodată de atac în contencios cu actul săvârșit, cu atât mai puțin separat².

Delimitarea între actul administrativ și alte forme de realizare a activității administrative este susținută și în doctrina franceză, iar cele mai multe probleme le pun circularele și instrucțiunile³.

Acestea reprezintă „comunicări prin care un superior ierarhic, de regulă un ministru, face cunoscute subordonaților săi intențiile sau un punct de vedere privitor la executarea unui serviciu, interpretarea unei legi sau a altui act normativ”⁴.

Din definiția dată reiese că „prin intermediul circularelor nu se modifică o situație juridică existentă deja sau nu se naște o situație juridică nouă”⁵.

Legea nr. 554/2004 prin art. 18 alin. (2) admite că „Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (8)⁶, și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecării”.

Se recunoaște, astfel, competența instanței de contencios administrativ de a se pronunța asupra unei categorii de acte sau operațiuni anterioare emiterii actului administrativ, denumite de doctrina interbelică „acte pregătitoare”.

Acestor acte pregătitoare nu le-a fost recunoscut caracterul actelor administrative, ceea ce înseamnă că ele nu pot fi supuse contenciosului administrativ⁷.

¹ Publicarea în Monitorul Oficial al României sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al Municipiului București a hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile duce la concluzia că o sentință judecătorească prin care se anulează un act administrativ cu caracter normativ produce efecte juridice față de toate subiectele de drept.

² Decizia nr. 373/1934 a Curții de Apel București, în Jurisprudența Generală a României, 1934, nr. 1139. preluat din A. Iorgovan, *Tratat...*, vol.II, *opc.it.*, 2005, p.526 și urm.

³ Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, *op.cit.*, 2004, p.101.

⁴ Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif*, 16^e édition, Dalloz, Paris, 1996, p.98, preluat din Verginia Vedinaș, *op.cit.*, 2004, p.101.

⁵ V. Vedinaș, *op.cit.*, p.101.

⁶ Potrivit art. 1 alin. (8), „În condițiile prezentei legi, acțiunile în contencios administrativ pot fi introduse de prefect și de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, precum și de orice persoană de drept public vătămată într-un drept sau, după caz, când s-a vătămat un interes legitim”.

⁷ Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. a III-a, București, 1929, Institutul de Arte Grafice „Eminescu” S.A., p.380.

Ordinele sau instrucțiunile de serviciu nu reprezintă, în principiu, acte administrative propriu-zise, ele având un caracter intern sau extern.

După cum se precizează în literatura de specialitate¹, lucrurile nu trebuie privite în mod rigid, astfel încât, orice ordin de serviciu, indiferent de efectele sale, să fie calificat ca operațiune administrativă, sustrasă controlului de legalitate².

De multe ori, dreptul cetățeanului este lezat de acțiunea abuzivă a funcționarului public, care se prevalează însă, de un ordin cu caracter intern. A considera această categorie de „ordine de serviciu” simple operațiuni administrative, ar însemna „să golim de conținut instituția contenciosului administrativ”³.

În concluzie, judecătorul de contencios administrativ trebuie să verifice dacă acțiunea privește: un act administrativ; un „act pregător” al actului administrativ; operațiuni administrative (adrese, informări, înregistrări ale administrației ș.a.).

Actele administrative pot fi atacate în mod direct, „actele pregătitoare” pot fi atacate o dată cu actul administrativ, iar operațiunile administrative nu pot constitui obiectul acțiunilor de contencios administrativ⁴.

II. Condiția ca actul administrativ atacat să vătămă un drept recunoscut de lege sau un interes legitim

Potrivit prevederilor art. 52 alin. (1) din Constituție persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.

Problema drepturilor și a intereselor a fost mult discutată în literatura de specialitate, dar și în practica instanțelor judecătorești, „neputându-se stabili unde începe dreptul și unde începe sfera drepturilor, cum se combină aceste sfere, dacă se combină sau nu”⁵.

Prin drept, respectiv prin drept subiectiv se înțelege acea facultate recunoscută unei persoane (fizice sau juridice) de a solicita altora îndeplinirea sau, după caz neîndeplinirea unor acțiuni sau atitudini, facultate garantată de ordinea juridică prin posibilitatea prevăzută de lege de a se solicita intervenția instanței⁶. Prin drepturi vătămăte, în sensul Legii contenciosului administrativ, se au în vedere numai drepturile fundamentale prevăzute de Constituție ori de lege, cărora li se aduce atingere printr-un act administrativ. În domeniul dreptului public, conceptul de drept subiectiv trebuie privit alături de conceptul de interes.

Legea contenciosului administrativ are în vedere instituția interesului în sens substanțial, material, iar nu în sens procesual⁷.

¹ Antonie Iorgovan, *op.cit.*, vol.II, 2005, p.527.

² V. Verdinaș, *op.cit.*, 2004, p.102.

³ A. Iorgovan, *op.cit.*, 2005, p.527.

⁴ Pentru detalii a se vedea A. Iorgovan, *op.cit.*, 2005.

⁵ Jean Vermeulen, *Evoluția dreptului administrativ român*, București, Institutul de Arte Grafice „Vreamea”, 1943, p.112.

⁶ Gh. Țigăeru, *Contenciosul administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 1994, p.15; Constantin G. Rarincescu Rarincescu definește dreptul subiectiv ca fiind „acea putere de a pretinde cuiva un lucru oarecare, o acțiune sau o abstențiune, putere recunoscută și garantată de ordinea juridică, prin posibilitatea de a exercita la nevoie o acțiune în justiție”.

Același autor apreciază că pentru a ne găsi în prezența unui drept subiectiv trebuie întrunite mai multe condiții: mai întâi trebuie să existe în sarcina subiectului pasiv o obligație de a da satisfacție exigenței emise, obligație instituită și impusă de ordinea juridică. Apoi, această obligație trebuie să fie instituită în vederea unor interese particulare și nesuscetibile de a fi individualizate în persoana unui anumit titular (C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Editura Universală Alcalay & Co, București, 1937, p.226-227).

⁷ Prin interes în sens procesual se înțelege folosul practic, material care se obține ca urmare a introducerii acțiunii acțiunii administrative.

Încălcarea dreptului sau interesului legitim al persoanei are ca efect nașterea interesului în sens procesual.

După cum se poate observa, legea precizează că interesul trebuie să fie legitim.

Caracterul „legitim” se referă la conformitatea interesului cu legea și cu regulile de conviețuire socială. Spre exemplu, exercitarea unei acțiuni în anularea unei autorizații de construcție în vecinătatea casei sale, este un simplu interes, nu un interes legitim.

Despre interesul ocrotit de lege s-a afirmat că „nu conferă purtătorului său posibilitatea garantată de lege prin eventuala aplicare a constrângerii de stat, de a desfășura anumite activități sau de a se abține de la ele”¹.

Interesul legitim s-a reglementat ca o alternativă la dreptul subiectiv, ca temei al unei acțiuni în justiție de sine stătătoare și nu ca temei al acțiunii care are ca obiect dreptul subiectiv².

Dreptul subiectiv se deosebește de simplul interes personal prin aceea că îi corespunde o obligație juridică a altei persoane, de a face ceva ori de a se abține de la ceva³. De aceea condiția amintită nu este îndeplinită atunci când ne aflăm în prezența unui simplu interes.

Legea nr. 554/2004 face distincție între interesul legitim privat („posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat”) și interesul legitim public („posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept fundamental care se exercită în colectiv ori, după caz, în considerarea apărării unui interes public”).

Soluția consacării unei acțiuni în contencios administrativ întemeiate pe interesul legitim privat este criticată în literatura de specialitate⁴, apreciindu-se că noțiunea interesului legitim privat (așa cum este definită de lege) se confundă cu dreptul subiectiv (existent în considerarea unui drept viitor) și se aseamănă cu dreptul eventual (dreptul subiectiv căruia îi lipsește fie obiectul fie subiectul activ) sau cu „dreptul subiectiv virtual”⁵, explicat prin faptul că dreptul subiectiv este pe cale să se nască, dar nu s-a născut încă, existând și posibilitatea de a nu se mai naște în viitor.

În ceea ce privește noțiunea interesului legitim public, aceasta are două accepțiuni⁶:

a) atunci când desemnează posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept fundamental care se exercită în colectiv (spre exemplu, dreptul la un mediu sănătos – art. 35 din Constituție, dreptul la autonomie locală – art. 120 din Constituție, etc.)

b) în cea de-a doua accepție, interesul legitim public desemnează posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea apărării unui interes public. Acțiunea în contencios administrativ poate fi exercitată de entități publice sau private, cu scopul de apăra interesul public.

Interesul public vizează, în concepția Legii nr. 554/2004 ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.

Așa cum rezultă din analiza jurisprudenței, cele mai multe acțiuni în contencios vizează: drepturi civile (de proprietate, de servitute ș.a.); drepturi procesual-civile (refuzul de a pune în executare o hotărâre judecătorească definitivă ori de a soluționa o contestație);

¹ Tudor Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*, Editura Dacia, 1970, p.184.

² Antonie Iorgovan, *op.cit.*, 2005, p.562.

³ Gheorghe Zaharia și colectiv, *op.cit.*, p.399.

⁴ Dacian-Cosmin Dragoș, *op.cit.*, 2005, p.126.

⁵ I. Santai, *Comentarii și propuneri la proiectul de lege a contenciosului administrativ*, în A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ – geneză și explicații*, Editura „Roata”, București, 2004, p.102.

⁶ Dacian-Cosmin Dragoș, *op.cit.*, 2005, p.130.

dreptul la pensie, obligații fiscale, dreptul de apreciere (organizarea și validarea rezultatelor unor concursuri ori refuzul de încadrare în funcție) ș.a.

III. Condiția ca actul atacat să emane de la o autoritate publică

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 în articolul 1 prevede că actul care vătămă un drept ori un interes legitim al unei persoane trebuie să provină de la o autoritate publică.

Legea nr. 29/1990 preciza că actul administrativ vătămător trebuie să fie emis de o autoritate administrativă.

Constituția din 1991 părăsește concepția tradițională¹ conform căreia pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ doar actele administrative emise de autoritățile administrative.

În acest sens, art. 52 din Constituția revizuită face referire la „dreptul persoanei vătămăte de o autoritate publică”, legiuitorul constituant îngăduind ca orice act administrativ, indiferent de autoritatea publică de la care emană, să poată fi atacat în contencios administrativ².

În Constituția revizuită noțiunea de autoritate publică este folosită în accepțiuni diferite³. Astfel, în Titlul III al Constituției sintagma „autoritățile publice” evocă autoritățile prin care se realizează fiecare putere în parte. Însă, legea fundamentală desemnează și alte autorități publice, cum ar fi Avocatul Poporului (Titlul II), Curtea de Conturi (Titlul IV), Curtea Constituțională (Titlul V).

Conform Legii nr. 554/2004, pentru ca o anumită entitate să fie considerată „autoritate publică” trebuie să îndeplinească următoarele caracteristici:

a) să fie organ de stat sau al unităților administrativ teritoriale; calitatea de organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale este conferită de lege, deși, legislația noastră este inconsecventă în utilizarea acestei noțiuni, preferând una echivalentă, de „autoritate”⁴. Exemplificăm, în acest sens, prevederile art. 18 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, modificată și completată: „Comunele, orașele, municipiile și județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează **autorități ale administrației publice locale**” (s.n.), precum și ale art. 5 alin. (1) din aceeași lege: „Autoritățile administrației publice locale exercită, în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate”.

Referindu-se la inconsecvența legiuitorului constituant în utilizarea noțiunilor de „autoritate”, „instituție” și, respectiv, cea de „organ”, profesorul Antonie Iorgovan subliniază că „noțiunea de organ reprezintă liantul între noțiunea de autoritate și cea de instituție...”

În doctrină se consideră că autoritățile publice sunt persoane morale de drept public investite cu atribuții de exercitare a puterii publice (consiliile locale și județene, primarii), pe când instituțiile publice sunt cele care dispun ori nu de personalitate juridică (primării, prefecturi).

Sensul sintagmei de „autoritate publică” este acela de organ public, adică un colectiv organizat de oameni, care exercită prerogative de putere publică la nivel statal sau local. Prin noțiunea de „instituție” se au în vedere structurile subordonate unor autorități ale administrației care funcționează din venituri bugetare sau extrabugetare⁵.

¹ Legea contenciosului administrativ din 1925 viza doar „actele administrațiunii”, deci acte emise de autoritățile administrative.

² V. Vedinaș, *op.cit.*, 2004, p.103.

³ A. Iorgovan, *op.cit.*, 2005, p.579.

⁴ Dacian-Cosmin Dragoș, *op.cit.*, p.72 și urm.

⁵ Dana Apostol-Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Editura All Beck, București, 2003, p.6.

Concluzionând, profesorul Antonie Iorgovan apreciază că, Legea contenciosului administrativ atunci când a înțeles să definească autoritățile publice a avut în vedere toate categoriile de autorități, adică organele de stat, precum și organele administrației publice locale (consiliu județean, consiliu local, primar)¹.

b) să acționeze în regim de putere publică; puterea publică (în sens larg) este conferită prin lege, chiar dacă aceasta nu o definește.

Semnificația conferirii de putere publică autorităților locale (de exemplu) reiese din prevederile art. 3 alin. (2) din Legea nr. 215/2001. Astfel, după ce se definește autonomia locală ca fiind „dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii” (alin.1), în alin. (2) se precizează că „acest drept se exercită de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene...”

c) acțiunea ei să aibă ca scop satisfacerea unui interes public; legea definește interesul public ca fiind „interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice” (art. 2 lit. e) din Legea nr. 554/2004).

Legea contenciosului administrativ asimilează „autorităților publice” și persoanele juridice de drept privat care, conform legii, au obținut statut de utilitate publică² ori sunt autorizate să presteze un serviciu public³.

Pentru desemnarea persoanelor juridice private însărcinate cu prestarea unor servicii publice doctrina interbelică folosea expresia „stabilimente de utilitate publică”. În literatura de specialitate se arată că este vorba de organisme private (asociații, fundații), care prin lege sau prin hotărâre a Guvernului au dobândit statut de „utilitate publică”.

IV. Condiția îndeplinirii procedurii administrative prealabile

Legea nr. 554/2004, prin art. 7 alin. (1), obligă persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, ca înainte de a se adresa instanței de judecată, să solicite autorității emitente revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

Această formă procedura prealabilă poartă denumirea de „recurs grațios”. Termenul pentru exercitarea recursului grațios este de 30 de zile de la comunicarea actului.

În același termen cel vătămat poate sesiza și organul ierarhic superior celui care a emis actul⁴. Această procedură administrativă are caracter facultativ și poartă denumirea de „recurs ierarhic”.

În alin. (2) al art. 7, Legea rezolvă și situația când există o procedură administrativ-jurisdicțională specială, iar partea nu a optat pentru aceasta, precizând că sunt aplicabile prevederile alin. (1).

¹ A. Iorgovan, *op.cit.*, 2005, p.580 și urm.

² Potrivit Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, prin „utilitate publică” se înțelege orice activitate care se desfășoară în domenii de interes public general sau al unor colectivități (art. 38¹). Ordonanța a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 39/31.01.2000 și aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 656/25.07.2005.

³ Autorizarea prestării serviciului public poate fi făcut prin lege ori prin acte administrative subsecvente. Exemplificăm, în acest sens, prevederile art. 9 ale Ordonanței Guvernului nr. 87/2001 privind serviciile publice de salubritate a localităților, conform căroră, gestiunea serviciilor publice se poate realiza direct sau indirect (delegat). Pentru detalii a se vedea Dacian-Cosmin Dragoș, *op.cit.*, p.75.

⁴ Atunci când autoritatea emitentă se bucură de autonomie, neavând superior ierarhic, recursul ierarhic poate îmbracă forma „recursului de tutelă”, fiind adresat organului care exercită tutela administrativă asupra acelei autorități. Pentru detalii, a se vedea Dacian-Cosmin Dragoș, *op.cit.*, p.199, 202.

Legea nr. 554/2004 aduce și un element de noutate și anume, posibilitatea de a exercita plângerea prealabilă de către o terță persoană vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept. În această situație termenul de exercitare a acțiunii prealabile începe să curgă din momentul în care terță persoană a luat cunoștință, pe orice cale, de existența actului administrativ individual, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.

În toate cazurile autoritățile publice au obligația să soluționeze plângerea prealabilă în termen de 30 de zile de la înregistrarea acesteia, cu posibilitatea de prelungire cu maxim 15 zile, prin decizie a conducătorului autorității publice, atunci când aspectele sesizate necesită o cercetare mai amănunțită (art. 8 și 9 ale Ordonanței Guvernului nr. 27/2002, la care face trimitere art. 2 alin. (1) lit g) din Legea nr. 554/2004, la acest din urmă articol făcând trimitere art. 7 alin. (4) din lege).

Procedura prealabilă nu este obligatorie în următoarele cazuri¹:

- în cazul acțiunilor în contencios introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici;

- în cazul acțiunilor celor vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe neconstituționale;

- în cazul controlului legalității actelor administrative pe calea excepției de ilegalitate.

Plângerea prealabilă este obligatorie numai în cazul acțiunilor în anularea unui act administrativ, adică numai atunci când este vorba de o manifestare expresă de voință, nu și în cazul acțiunilor întemeiate pe tăcerea administrației sau pe refuzul nejustificat de rezolvare a cererii.

În ce privește acțiunile ce au ca obiect contractele administrative, plângerea prealabilă are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, prevăzută de art. 720¹ C.proc.civ.²

În legătură cu natura juridică a termenului de 30 de zile pentru îndeplinirea procedurii administrative prealabile, în perioada aplicării Legii nr. 29/1990, în doctrină s-au exprimat opinii diferite.

Astfel, unii autori califică termenul de 30 de zile ca un termen imperativ, de decădere, a cărui depășire duce la decăderea reclamantului din dreptul de a mai sesiza ulterior instanța de contencios administrativ³.

Într-o altă opinie⁴, acest termen este considerat a fi un „termen de decădere substanțial (de drept) administrativ”, care are ca efect, în caz de depășire, pierderea dreptului subiectiv de a cere anularea actului administrativ sau obligarea la eliberarea lui.

În concepția profesorului A. Iorgovan, din coroborarea alin. (1) cu alin. (7) (ambele ale art. 7), rezultă că termenul de 30 de zile este un termen de recomandare, depășirea acestuia conducând la soluția respingerii plângerii prealabile pentru tardivitate, de către autoritatea publică emitentă a actului administrativ vătămător.

¹ A se vedea art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

² Art. 720¹ C.proc.civ. prevede: „În procesele și cererile în materie comercială evaluabile în bani, înainte de introducerea cererii de chemare în judecată, reclamantul va încerca soluționarea litigiului prin conciliere directă cu cealaltă parte”.

³ R. Gherghinescu, *Reclamația prealabilă obligatorie la organul care a emis actul ilegal*, în *Revista Română de Drept* nr. 5/1969, p.98-99; Ioan Sântai, *Controlul judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul Legii contenciosului administrativ*, în *Dreptul* nr. 6/1991, p.18.

⁴ Viorel-Mihail Ciobanu, *Tratat teoretic și practic de procedură civilă*, Editura Național, București, 1997, vol. II, p.14.

V. Condiția ca acțiunea să fie introdusă într-un anumit termen

Conform art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual sau recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei produse se pot introduce în termen de 6 luni, termen care începe să curgă după cum acțiunile vizează actul administrativ tipic (unilateral), actul administrativ atipic (refuz nejustificat și tăcere), respectiv, actul administrativ asimilat (contractul administrativ)¹.

Astfel, soluția de la alin. (1) lit. a) al art. 11 are în vedere două aspecte: pe de o parte, data primirii răspunsului la plângerea prealabilă, iar pe de altă parte, data comunicării refuzului, considerat nejustificat, de soluționare a cererii.

În situația prevăzută de alin. (1) lit. b), termenul de introducere a acțiunii se calculează de la data expirării termenului legal de soluționare a cererii, fără a depăși, însă, termenul prevăzut la alin. (2), respectiv, un an de la data emiterii actului.

Deși în această situație legea nu precizează, considerăm că sintagma „soluționare a cererii” evocă atât cererea propriu-zisă, cât și plângerea prealabilă.

În cazul contractelor administrative (alin. (1) lit.c), termenul pentru sesizarea instanței de contencios administrativ curge de la data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii.

Întrucât Legea nr. 554/2004 nu se referă și la cazul în care nu se ajunge la încheierea procesului-verbal de conciliere, deoarece pârâtul nu a dat curs convocării în vederea efectuării acesteia, considerăm că, în completarea Legii contenciosului administrativ se aplică prevederile art. 720¹ alin. ultim C.proc.civ., în sensul că, termenul pentru sesizarea instanței de judecată va curge de la data expirării termenului de 30 de zile calculat de la data primirii convocării de către pârât.

În ce privește acțiunile formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, termenul curge de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, aplicându-se în mod corespunzător prevederile alin. (2) (art. 11 alin.(3)).

Dreptul la acțiune împotriva actelor administrative cu caracter normativ și a ordonanțelor sau dispozițiilor din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale este imprescriptibil (art.11 alin. (4) din Legea nr. 554/2004).

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede și un termen special de un an de zile, însă, numai pentru promovarea acțiunilor pentru anularea actelor administrative unilaterale (art. 11 alin. (2)). În acest caz, termenul curge de la data emiterii actului. Însă, admisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ promovată peste termenul de 6 luni rămâne la aprecierea exclusivă a judecătorului, legea stabilind că depășirea termenului de 6 luni poate fi justificată numai pentru motive temeinice.

Termenul de 6 luni prevăzut de lege pentru introducerea acțiunii în contencios administrativ este calificat de lege ca fiind termen de prescripție, ceea ce înseamnă că îi sunt aplicabile dispozițiile Decretului nr. 167/1958, care constituie dreptul comun în materia prescripției extinctive, și, în consecință, termenul este supus întreruperii, suspendării și repunerii în termen.

De asemenea, termenul de 6 luni este termen procesual, întrucât se raportează la exercitarea dreptului la acțiune, metoda de calcul fiind următoarea: termenele procesuale stabilite pe luni se sfârșesc în ziua lunii corespunzătoare zilei de plecare, iar dacă termenul a început la 29, 30, 31 ale lunii și se sfârșește într-o lună care nu are o asemenea zi, el se va socoti împlinit în cea din urmă zi a lunii; termenul care se sfârșește într-o zi de sărbătoare legală ori când serviciul este suspendat, se va prelungi până la sfârșitul primei zile de lucru următoare (art. 101 C.proc.civ.).

¹ Antonie Iorgovan, *op.cit.*, 2005, p.598.

Spre deosebire de termenele procesuale, termenele de drept material sunt calculate conform prevederilor art. 1887 și 1889 C.civ., folosind sistemul intermediar, în care nu se socotește ziua de început a cursului prescripției, însă, intră în calcul ultima zi a acestuia.

Termenul maxim de 1 an prevăzut de lege pentru introducerea acțiunii este termen de decădere (art. 11 alin.(5)).