



**AVIZ**  
**referitor la propunerea legislativă intitulată**  
**Legea contenciosului administrativ**

Analizând propunerea legislativă intitulată **Legea contenciosului administrativ**, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.PLX 444 din 30.06.2004,

**CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează favorabil propunerea legislativă**, cu următoarele observații și propuneri:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect reglementarea activității de contencios administrativ într-o nouă concepție, care să asigure corelarea acesteia cu prevederile Constituției, fiind propusă pentru abrogare actuala Lege nr.29/1990.

Potrivit propunerii legislative, orice persoană fizică sau juridică ce se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Propunerea legislativă stabilește ca noutate dreptul Avocatului Poporului de a sesiza instanța competentă de contencios administrativ în baza sesizării unei persoane fizice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau excesul de putere al autorității publice nu pot fi înlăturate decât prin justiție.

De asemenea, Ministerul Public, atunci când în urma exercitării atribuțiilor sale, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative ale autorităților publice emise cu exces de putere, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate.

Față de conținutul normativ al propunerii legislative, aceasta se înscrie în categoria legilor organice, fiind incidente dispozițiile art.73 alin.(3) lit.k) din Constituție, republicată.

2. În conformitate cu dispozițiile art.39 alin.(3) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările și completările ulterioare, după titlul propunerii legislative trebuie redată formula introductivă care cuprinde denumirea autorității emitente și hotărârea de adoptare a legii, în următoarea redactare:

“Parlamentul României adoptă prezenta lege.”.

Totodată, mențiunea “Proiect” trebuie eliminată.

3. Referitor la însoțirea articolelor de titluri, menționăm că, potrivit exigențelor de tehnică legislativă, această practică este specifică actelor normative de mare întindere, cum sunt codurile.

În situația în care se dorește totuși păstrarea acestei marcări, pentru a reflecta cu mai multă precizie cuprinsul articolelor, sugerăm reanalizarea și reformularea unora dintre titluri.

4. La **art.1 alin.(2)**, textul trebuie să se refere la autoritățile **publice**, nu la autorități “**administrative**”, asigurându-se astfel corelarea cu dispozițiile art.52 din Constituție.

5. În ceea ce privește posibilitatea grupurilor de “persoane fizice care nu sunt constituite într-o persoană juridică” de a introduce acțiuni în contenciosul administrativ, prevăzută la **art.1 alin.(5)**, apreciem că o astfel de dispoziție ar trebui detaliată, prin prevederea expresă a modalității de exercitare a acțiunii (o singură acțiune, reprezentarea grupului, asigurarea apărătorului).

6. Pentru un spor de rigoare normativă, sugerăm ca noțiunea de “organisme sociale”, utilizată în cuprinsul **art.1 alin.(6)**, să fie definită la art.2 alin.(1), cu enumerarea, fie și exemplificată a persoanelor juridice avute în vedere.

Totodată, întrucât în cuprinsul propunerii legislative alineatele sunt marcate cu cifre încadrate între paranteze, pentru uniformitate în redactarea textului proiectului, cifrele care indică alineatele la care face trimitere textul, trebuie încadrate între paranteze. În acest sens, propunem ca expresiile “alin.2-5” și “alin.4-5” să fie redată astfel: “alin.(2) – (5)”, respectiv “alin.(4) – (5)”.

După acest exemplu se va proceda și în situațiile similare de la art.7 alin.(3) și (5), art.8 alin.(1), art.11 alin.(1), lit.a) și d), art.13 alin.(2), art.14 alin.(5), art.15 alin.(3) și art.25 alin.(1), (2) și (4).

7. Pentru un spor de precizie în redactare, propunem reformularea **alin.(7) al art.1**, astfel:

“(7) Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate să solicite instanței constatarea nulității acestuia în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice”.

8. Referitor la norma din **art.1 alin.(8)**, menționăm că, potrivit art.126 alin.(6) teza finală din Constituție, instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe **declarate neconstituționale**. Prin urmare, cuvântul “considerate” trebuie înlocuit cu “declarate”.

9. La **art.2 alin.(1) lit.f)**, semnalăm că, potrivit art.35 alin.(1) lit.d) din Legea nr.304/2004 privind reorganizarea judiciară, denumirea tribunalelor specializate pentru judecarea cauzelor de contencios administrativ este aceea de “tribunale administrativ-fiscale” și nu “tribunale de contencios administrativ și fiscal”. Propunem, de aceea, utilizarea noțiunii consacrate prin Legea nr.304/2004.

Observația este valabilă pentru tot cuprinsul proiectului.

La **lit.h)** teza a doua, pentru un spor de precizie în exprimare, propunem înlocuirea sintagmei “emise în timp de război, a stării de asediu sau a celei de urgență” cu sintagma “emise în timp de război, în timpul stării de asediu sau a stării de urgență”.

La **lit.k)**, sugerăm reformularea definiției propuse pentru noțiunea de “exces de putere”, din redactare nerezultând în mod expres ce anume trebuie să se înțeleagă prin “dreptul de apreciere aparținând autorităților administrației publice”.

La **lit.l)**, propunem ca expresia “sau rezultat în temeiul legii” să fie înlocuită cu expresia “sau de lege”.

La **lit.m)** și **n)**, sugerăm înlocuirea cuvintelor “îndrituirea” și “considerațiunea” cu “posibilitatea” și, respectiv, “considerarea”.

Totodată, sugerăm ca textul să se refere la un drept subiectiv, viitor și previzibil.

10. La **art.2 alin.(2)**, având în vedere că nu este recomandabil ca un alineat să debuteze prin cuvintele “De asemenea”, propunem eliminarea acestora, astfel încât norma să debuteze cu verbul “Se asimilează”.

Observația este valabilă și pentru art.5 alin.(2).

Totodată, pentru corectitudinea redactării, abrevierea “Alin.(2)” trebuie înlocuită cu cifră “(2)”.

În ceea ce privește noțiunea de “refuz nejustificat”, cuprinsă în teza a doua a normei, apreciem că aceasta ar trebui definită în cadrul alin.(1).

**11. La art.3 alin.(1)**, pentru ușurința în identificarea actului normativ, precum și pentru a răspunde exigențelor de tehnică legislativă, invocarea legii administrației publice locale trebuie să se realizeze astfel: “Legea administrației publice locale **nr.215/2001, cu modificările și completările ulterioare**”.

La **alin.(2)**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, expresia “președintele ANFP” trebuie redactată sub forma „președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici”.

Totodată, sugerăm reanalizarea utilizării noțiunii de “legislație publică”, întrucât nu se înțelege care anume acte normative sunt avute în vedere de text.

La **alin.(3)**, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, potrivit cărora invocarea alineatelor în cuprinsul normei se realizează prin scrierea abreviată a cuvântului, expresia “alineatelor (1) și (2)” trebuie înlocuită cu expresia “**alin.(1) și (2)**”.

**12. La art.4 alin.(3)**, pentru un spor de rigoare normativă, textul ar trebui să menționeze expres după care anume procedură de urgență instanța de contencios administrativ se pronunță în Camera de Consiliu.

**13. La art.5**, sugerăm ca titlul articolului să fie formulat, astfel: “Actele administrative exceptate”.

Referitor la textul propus pentru **lit.a)**, pentru corelare cu dispozițiile art.126 alin.(6) din Constituție, care au în vedere actele **administrative ale autorităților publice** care privesc raporturile cu Parlamentul, propunem reformularea lui în acest sens.

Semnalăm că, în actuala redactare, norma limitează actele administrative numai la cele care privesc raporturile dintre Parlament și organele **administrației publice**.

**14. Având în vedere definiția actului administrativ** propusă la art.2 alin.(1) lit.c), în cuprinsul **art.7 alin.(1)**, utilizarea cuvântului “unilateral” nu se mai justifică.

Totodată, din redactarea textului, nu rezultă obligativitatea procedurii prealabile, ci doar **posibilitatea** persoanei care se consideră vătămată de a se adresa autorității publice care a emis actul.

În situația în care se dorește ca această procedură să fie obligatorie, expresia “poate solicita” ar trebui înlocuită cu expresia “**trebuie să solicite**”.

**15. La art.7 alin.(1)**, pentru un plus de rigoare în redactarea textului, sugerăm înlocuirea expresiei “cel care se consideră”, cu

expresia “**persoana** care se consideră”, observație valabilă și pentru **art.8 alin.(2)**.

De asemenea, la **alin.(3)**, pentru estetica exprimării, expresia “potrivit alin.1” propunem să fie înlocuită cu sintagma “potrivit **prevederilor alin.(1)**”, iar la **alin.(5)**, sugerăm eliminarea, ca superfluă, a expresiei “din prezenta lege”, întrucât se subînțelege.

**16.** La **art.8 alin.(1)**, verbul “este nemulțumit” trebuie înlocuit cu “este nemulțumită”, realizându-se astfel acordul cu substantivul “Persoana”. Totodată, semnalăm că norma de trimitere la art.8 alin.(3) este greșită, corect fiind **art.7 alin.(3)**.

Norma din cuprinsul **alin.(2)** nu este necesară, deoarece adresarea directă a instanței de contencios administrativ rezultă din cuprinsul art.1.

În ceea ce privește **alin.(3)**, dreptul respectivei persoane de a se adresa instanței de contencios administrativ ar trebui să se regăsească în cuprinsul art.1 și nu în cadrul acestui articol, care are ca titlu “Obiectul acțiunii judiciare”.

Referitor la **alin.(4)**, pentru un spor de rigoare normativă, propunem reformularea textului, astfel:

“(4) În exercitarea controlului legalității asupra contractelor administrative, instanța poate anula contractul, poate impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații într-un termen determinat sub sancțiunea unei penalități pentru fiecare zi de întârziere sau poate să suplinească consimțământul unei părți atunci când interesul public o cere”.

Sub aspectul sistematizării normelor, apreciem că textul ar trebui inserat în art.18, referitor la soluțiile pe care le poate da instanța.

**17.** Norma prevăzută la **art.9 alin.(4)** nu este necesară și excede obiectul reglementării deoarece, proiectul are în vedere contenciosul administrativ, astfel că nu trebuie să se refere la “orice litigiu”.

Totodată, menționăm că art.23 din Legea nr.47/1992 nu se referă la condiții, ci la unele atribuții ale Curții Constituționale.

**18.** La **art.10 alin.(1) rândul 2 și 4**, textul trebuie să se refere la autoritățile **publice**.

**19.** Semnalăm că la **art.11 alin.(1) lit.a) și d)** trimiterile la art.9 alin.1, respectiv la art.10 alin.3 sunt greșite, textele urmând să se refere la **art.7 alin.(1)** și, respectiv, la **art.8 alin.(3)**.

Observația este valabilă și pentru norma din cuprinsul art.13 alin.(2).

Referitor la **alin.(2)**, apreciem necesară reformularea textului pentru stabilirea mai riguroasă a datei de la care curge termenul.

Sugerăm ca textul să se refere la data de la care a fost **sesizat** sau, după caz, de la data la care a luat la cunoștință despre existența actului ilegal.

Totodată, apreciem că art.11 ar trebui să aibă în vedere și termenul pentru introducerea acțiunii în cazul contractelor administrative.

La **alin.(3) al art.11**, pentru redarea completă a denumirii publicației oficiale, este necesară introducerea cuvintelor “al României”, după expresia “Monitorul Oficial”.

De asemenea, pentru o redactare proprie stilului normativ, sugerăm înlocuirea sintagmei “dacă acțiunea nu s-a făcut potrivit art.9 din prezenta lege”, cu sintagma “dacă acțiunea nu s-a formulat potrivit prevederilor art.9”.

La **alin.(5)** al aceluiași articol, întrucât în text nu mai este invocat un alt act normativ, este necesară eliminarea, ca superfluă, a mențiunii “din prezenta lege”.

**20.** La **art.13 alin.(2)**, menționăm că dispozițiile art.9 alin.(2) și art.10 alin.(3) la care se face trimitere nu au în vedere terțul reclamant. Se impune corelarea textelor.

La **alin.(3)**, pentru un plus de rigoare în reglementare, sugerăm ca textul să prevadă în mod expres dacă instanța procedează conform alin.(1) sau conform alin.(2), întrucât soluțiile legislative cuprinse în cele două norme sunt diferite.

La **alin.(4)**, apreciem că ar trebui să se prevadă natura juridică a amenzii aplicate conducătorului autorității publice, prin redactarea expresiei “cu titlu de amendă” sub forma “cu titlu de amendă judiciară”.

**21.** Noțiunea de “pagubă iminentă” din cuprinsul **art.14 alin.(1)** nu este riguros exprimată, iar pentru uniformitate în redactarea proiectului, sugerăm ca definiția să se regăsească în cuprinsul art.2 alin.(1).

Semnalăm, totodată, că normele din cuprinsul **alin.(1) și (3)** nu sunt corelate între ele. Astfel, în timp ce alin.(1) instituie regula potrivit căreia acțiunea în suspendare se poate introduce “o dată cu sesizarea autorității publice care a emis actul”, din redactarea alin.(3) rezultă că acțiunea în suspendare nu este condiționată de exercitarea procedurii prealabile. Mai mult, art.15 prevede că această acțiune poate fi formulată și prin cererea de anulare a actului atacat. Pentru evitarea oricăror inadvertențe, sugerăm eliminarea alin.(3) din cuprinsul art.14.

În ceea ce privește posibilitatea Avocatului Poporului de a cere suspendarea executării actului administrativ, posibilitate prevăzută la **alin.(2)**, apreciem că aceasta ar trebui reanalizată, având în vedere că potrivit art.1 alin.(2), Avocatul Poporului intervine în situațiile în care persoana vătămată nu se adresează nici instanței, nici autorității care a emis actul. Din cuprinsul art.14 alin.(2) referitor la introducerea cererii de către Avocatul Poporului “**în aceleași condiții**” cu cele prevăzute la alin.(1), rezultă că acesta poate solicita suspendarea numai dacă persoana a sesizat autoritatea publică emitentă. Or, potrivit art.7 alin.(4), procedura prealabilă nu este obligatorie în situațiile în care acțiunea este introdusă de Avocatul Poporului. Propunem reanalizarea normelor.

La **alin.(5)** trimiterea la alin.(3) teza a doua ar trebui înlocuită cu trimiterea la **alin.(4)** teza a doua.

La **alin.(6)**, propunem ca expresia “va putea fi atacată cu recurs” să fie înlocuită cu sintagma “poate fi atacată cu recurs”.

**22.** Având în vedere legătura tematică între dispozițiile art.14 și art.15, apreciem că acestea ar putea fi comasate într-un singur articol, eliminându-se în mod corespunzător din cuprinsul actualului art.15 teza finală a alin.(1), alin.(3) și alin.(4), ultimul fiind și incomplet deoarece nu stabilește termenul de recurs.

**23.** La **art.16 alin.(1)**, sugerăm o îmbunătățire redacțională, prin înlocuirea sintagmei “prevăzute în prezenta lege”, cu sintagma “prevăzute de prezenta lege”, mai adecvată în context.

**24.** La **art.17**, propunem ca titlul articolului să se refere la “Judecarea cererilor”, deoarece din redactarea textului nu rezultă că se are în vedere instituirea unei proceduri de urgență, ca excepție de la procedura obișnuită, ci se prevede condiția ca **toate** cererile adresate instanței de contencios să fie judecate de urgență.

Totodată, propunem să se prevadă în mod expres în ce constă respectiva procedură de urgență (termene, condiții etc.).

**25.** La **art.17 alin.(2)**, pentru fluenta exprimării, propunem înlocuirea expresiei “Cererile în baza prezentei legi”, cu expresia “Cererile **formulate** în baza prezentei legi”.

**26.** La **art.18 alin.(1)**, verbul “să elaboreze” trebuie înlocuit cu verbul “să **elibereze**”.

Pentru un spor de rigoare normativă, la **alin.(3)**, propunem reformularea textului, astfel:

“(3) În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru”.

Norma din cuprinsul **alin.(4)**, referitoare la soluțiile ce pot fi pronunțate de instanță în cazul în care obiectul acțiunii îl reprezintă un contract administrativ, semnalăm că trebuie corelată cu dispozițiile din cuprinsul art.8 alin.(4), care au în vedere impunerea îndeplinirii unei obligații într-un termen determinat sub sancțiunea unei penalități, precum și suplinirea consimțământului uneia din părți, atunci când interesul public o cere.

**27.** La **art.19 alin.(2)**, pentru a răspunde exigențelor de tehnică legislativă, expresia “vor fi adresate” trebuie înlocuită cu verbul “se adresează”.

La **alin.(3)** al aceluiași articol, precizăm că, potrivit normelor de tehnică legislativă, alineatul - ca element structural al articolului - trebuie să exprime o ipoteză juridică proprie. Pentru a răspunde acestei exigențe, precum și pentru a se realiza legătura tematică cu norma de la alin.(2), propunem ca textul să debuteze cu sintagma “Cererile prevăzute la alin.(2)”.

**28.** La **art.21 alin.(1)**, propunem reanalizarea normei, deoarece stabilirea termenului de judecată a recursului, **înaintea primirii dosarului** și a **înregistrării** lui de către instanța de recurs, adică înainte ca ea să fie sesizată, nu este corectă.

Întrucât “situațiile deosebite” au în vedere judecarea **recursului**, apreciem că printre acestea nu poate fi invocată împlinirea termenului până la care persoana își poate valorifica dreptul pretins, deoarece instanța de fond a fost **deja sesizată**, termenul curgând până la sesizarea acesteia, nu a instanței de recurs.

Totodată, considerăm că noțiunea de “situații deosebite” ar fi trebuit să fie definită în cuprinsul art.2 alin.(1).

De asemenea, sugerăm reanalizarea normei din cuprinsul **alin.(5)**, întrucât posibilitatea efectuării procedurii de citare a părților “prin orice mijloc rapid de comunicare a informațiilor scrise”, fără asigurarea oficialității acestei proceduri, poate conduce la abuzuri în aplicare.

**29.** Semnalăm că în timp ce art.22, art.23 și art.24 alin.(1) se referă la “hotărâri judecătorești irevocabile”, art.24 alin.(3) folosește noțiunea de “hotărâri judecătorești **definitive** și irevocabile”. Propunem corelarea textelor.

**30.** La **art.24**, semnalăm că la expirarea termenului stabilit de instanță sau a celor 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii, devin incidente atât dispozițiile **alin.(2)** referitoare la aplicarea amenzii și la plata despăgubirilor, cât și cele ale **alin.(3)**,



potrivit cărora fapta constituie infracțiune. Se impune corelarea soluțiilor și modificarea corespunzătoare a textelor.

**31.** Pentru un spor de rigoare normativă, la **art.25** ar trebui să se menționeze expres care este instanța de executare.

**32.** Semnalăm că din redactarea **art.28 alin.(1)** nu rezultă cum se poate aprecia “incompatibilitatea prevederilor Codului de procedură civilă cu “specificul raporturilor de autoritate dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte” și nici cine are competența efectuării acestei aprecieri. Propunem, de aceea, reanalizarea textului.

**33.** La **art.29**, pentru un spor de rigoare în redactare, expresia “legea de față” trebuie înlocuită cu expresia “prezenta lege”.

**34.** La **art.30 alin.(1)**, pentru uniformitate în redactarea actelor normative, norma privind intrarea în vigoare sugerăm să aibă în vedere termenul de 30 de zile de la data publicării.

**35.** La **art.31**, textul trebuie să aibă în vedere tribunalele administrativ-fiscale prevăzute de lege și nu “tribunalele administrației fiscale”.

Totodată, pentru corectitudinea redactării, textul trebuie să se refere la **secțiile** de contencios și să aibă în vedere și curțile de apel.

Sub aspectul sistematizării, propunem ca norma de la **art.31** să fie plasată după **art.29** astfel încât norma de intrare în vigoare a prezentei legi și de abrogare a Legii nr.29/1990 să se regăsească în finalul actului normativ.

PREȘEDINTE

  
Dragoș ILIESCU



București

Nr. *125/29.07.2004*