



*Parlamentul României*  
*Senat*

Cabinet Secretar General

București ..... 8 XI 2004  
Nr. .... 2677 .....

**Domnului**

**ARISTIDE ROIBU**  
**Președintele Comisiei juridice, de numiri,**  
**disciplină, imunități și validări**

Vă trimitem, alăturat, adresa Curții Constituționale nr.602 din 5 noiembrie 2004, la Dosarul nr.623 A/2004, prin care, în conformitate cu art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992, privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, se solicită punctul de vedere al Senatului, cu privire la sesizarea de neconstituționalitate a dispozițiilor art.1 alin.(3), art.7 alin.(5), art.11 alin. (3), art.13 alin, (2 ) și art.28 alin. (2 ) din Legea contenciosului administrativ, formulată de Avocatul Poporului .

Pentru a se putea respecta termenele legale de soluționare, vă rugăm să apreciați în timp util oportunitatea prezentării unui punct de vedere al Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări, spre a putea fi comunicat Curții până la data de 8 noiembrie 2004 având în vedere că dezbaterile vor avea loc la data de 10 noiembrie 2004.

SECRETAR GENERAL

  
Constantin Sava



**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**

*Palatul Parlamentului*

*Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București 40, România*

*Telefon: (+40-21) 313-2531 Fax: (+40-21) 312-5480*

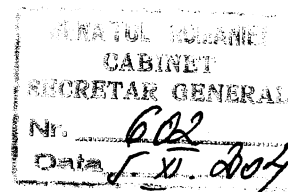
*Internet : <http://www.ccr.ro> E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)*

**Dosar nr. 623A/2004**

**5 noiembrie 2004**

**Nr. 5989**

**Domnului NICOLAE VĂCĂROIU**  
**PREȘEDINTELE SENATULUI**



În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale vă înaintăm, alăturat, copia sesizării formulate de Avocatul Poporului, prin care se solicită să se constate neconstituționalitatea dispozițiilor art.1 alin.(3), art.7 alin.(5), art.11 alin.(3), art.13 alin.(2) și art.28 alin.(2) din Legea contenciosului administrativ.

Vă adresăm rugămintea de a comunica punctul dumneavoastră de vedere până la 8 noiembrie 2004, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la 10 noiembrie 2004.

Primiți, vă rog, Domnule Președinte, asigurarea deplinei noastre considerații.

**PREȘEDINTE**

*Ioan Vido*

**Prof. univ. dr. IOAN**



SUD. 6257/2004



ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*  
Str. Eugeniu Carada, nr. 3, Sector 3, București



Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avp.ro> E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)

Cabinet Ministru

AVOCATUL POPORULUI  
REGISTRATURĂ GENERALĂ  
IEȘIRE Nr. 8963 / 5.11.04

Domnului prof. univ. dr. Ioan VIDA

Președintele Curții Constituționale

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURA GENERALĂ  
Nr. 5988 / 05-11-2004

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României, ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată și ale art. 13 lit. e) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat, obiecția de neconstituționalitate privind art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, adoptată și nepromulгатă.

În vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale în conformitate cu prevederile art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, Camera Deputaților ne-a transmis la data de 4 noiembrie 2004, Legea contenciosului administrativ, adoptată și nepromulгатă.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Prof. univ. dr. Ioan MURARU



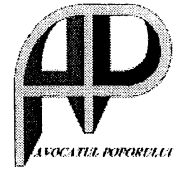
București, 5 noiembrie 2004



ROMÂNIA

*Avocatul Poporului*

Str. Eugeniu Carada , nr. 3, Sector 3, București



Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avp.ro> E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)

## Cabinet Ministru

### **Obiecție de neconstituționalitate privind art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ**

Prezenta sesizare de neconstituționalitate are ca obiect dispozițiile art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, adoptată de Parlamentul României și nepromulgată.

**1. Apreciem că dispozițiile referitoare la Avocatul Poporului, din cuprinsul art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, încalcă art. 21 alin. (1) din Constituția României.** Astfel, în conformitate cu principiul privind accesul liber la justiție, dreptul de a se adresa justiției poate fi exercitat de orice persoană ale cărei drepturi, libertăți și interese legitime au fost încălcate. În contradicție cu art. 21 alin. (1) din Constituție, art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ înscrie Avocatul Poporului între subiectele de sesină cu privire la exercitarea acțiunii în contencios administrativ și acordă Avocatului Poporului posibilitatea de a investi instanța de contencios administrativ cu o acțiune formulată în numele unei persoane fizice.

Prin exercitarea dreptului de a se adresa justiției în numele unei persoane fizice, Avocatul Poporului s-ar substitui acesteia, în exercitarea drepturilor sale procesuale, respectiva persoană fizică dobândind automat calitatea procesuală activă. Or, în litera și spiritul principiului constituțional al liberului acces la justiție persoana fizică are posibilitatea de a se adresa justiției, dar nu poate fi obligată să acționeze în justiție pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime, într-o cauză administrativă.

Faptul că Avocatul Poporului poate sesiza instanța de contencios administrativ, în baza unei petiții ce i-a fost adresată de către o persoană fizică, echivalează practic cu o extindere a dreptului de petiționare, în sfera accesului liber la justiție, de vreme ce petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant. Sesizarea instanțelor judecătorești pentru valorificarea unui drept subiectiv, nesocotit ori încălcat, sau pentru realizarea unui interes care se poate obține numai pe calea justiției, nu este un aspect al dreptului de petiționare, prevăzut de art. 51 din Constituție. Dreptul de petiționare nu este identic cu accesul la justiție, fiecare dintre aceste drepturi având determinări specifice și exclusive. Petiția pe care o persoană fizică o adresează Avocatului Poporului se rezolvă în cadrul unei proceduri administrative, necontencioase. Soluționarea acestei petiții nu poate fi transferată în justiție, din inițiativa Avocatului

Poporului, cu încălcarea principiului disponibilității, deoarece procesul civil, respectiv procedura jurisdicțională are reguli specifice ce nu pot fi ignorate. Pe cale de consecință, în litera și spiritul dispozițiilor art. 21 din Constituție, persoana fizică este cea care decide dacă se adresează sau nu justiției, pentru apărarea drepturilor și libertăților sale. O interpretare contrară, ar duce la concluzia că o persoană fizică poate fi obligată să își valorifice drepturile în justiție și să dobândească automat calitate procesuală activă, într-un conflict de natură administrativă.

În plus, dispozițiile art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, potrivit căroră, odată declanșată, acțiunea în contenciosul administrativ nu mai poate fi retrasă, nici chiar de partea în favoarea căreia această acțiune a fost formulată, echivalează practic cu încălcarea art. 21 alin. (1) din Constituție, întrucât în spiritul dispozițiilor constituționale și legale, persoana care are dreptul de a se adresa justiției are implicit și dreptul de a renunța la acțiunea prin care a sesizat instanța.

**2. Apreciem că dispozițiile referitoare la Avocatul Poporului, din cuprinsul art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, încalcă art. 52 alin. (1) din Constituție.** Astfel, potrivit prevederilor constituționale indicate, numai persoana vătămată poate aprecia dacă un anumit act administrativ i-a vătămat sau nu, un drept sau interes legitim și respectiv, numai aceasta este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei. Pe cale de consecință, inițierea unei acțiuni în contencios administrativ, de către Avocatul Poporului, în numele petiționarului, ar echivala cu preluarea intereselor cetățenilor de către această autoritate constituțională. Dispozițiile legale criticate transformă astfel, dreptul, ca posibilitate a persoanei fizice de a se adresa justiției, într-o obligație, ceea ce echivalează cu o încălcare a libertății persoanei de a alege calea legală de valorificare a dreptului său.

Mai mult, dispozițiile legale indicate conferă Avocatului Poporului, calitatea de parte, într-un proces de natură administrativă în care acesta nu are un interes propriu.

Instituția Avocatul Poporului are drept scop apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în raporturile acestora cu autoritățile publice, în cadrul unei proceduri necontencioase, fapt care nu justifică legitimitatea procesuală activă pe care art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ o acordă Avocatului Poporului.

În plus, în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, Avocatul Poporului abordează în activitatea sa, o etică necontencioasă de soluționare a petițiilor cetățenilor împotriva actelor administrative ilegale, utilizând în acest sens procedura medierii, sesizării autorităților ierarhic superioare celei care a încălcat dreptul petiționarului, rapoartelor speciale adresate Parlamentului, fără a declanșa un proces, chiar dacă obiectul acestuia este circumscris sferei contenciosului administrativ.

De asemenea, faptul formulării unei acțiuni în contencios de către Avocatul Poporului, în beneficiul unei persoane fizice, nu poate avea semnificația unei veritabile garanții sau a unei măsuri de protecție a cetățeanului, atâta vreme cât această persoană, având capacitatea procesuală și fiind animată de un interes legitim, își poate exercita personal drepturile procesuale. Atât timp cât cetățenilor le sunt garantate dreptul de acces liber la justiție, precum și dreptul la apărare, înseamnă că, în sfera judiciară, ei își pot valorifica personal drepturile. De aceea, Avocatul Poporului ar fi investit cu o atribuție excesivă și în plus, lipsită de consistență, respectiv aceea de formulare a unei acțiuni în contencios, în numele unei persoane care se consideră vătămată în drepturile sau interesele sale legitime.

De altfel, instituția ombudsman-ului la nivel european este concepută ca o autoritate publică ale cărei atribuții vizează raporturile persoanelor fizice cu administrația publică și nu cu instanțele judecătorești. Ca urmare, această atribuție se impune să fie eliminată din Legea contenciosului administrativ, adoptată și nepromulgată.

Față de cele de mai sus, considerăm că prevederile art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ sunt neconstituționale, întrucât încalcă art. 21 alin. (1) și art. 52 alin. (1) Constituție.



Avocatul Poporului,  
*Ioan Muraru*  
Prof. univ. dr. Ioan MURARU

București, 4 noiembrie 2004



*Parlamentul României*  
*Senat*

PREȘEDINTE

București .....  
Nr. 1/653/9.n. 2004.....

*Domnului prof.univ.dr.Ioan Vida*  
*Președintele Curții Constituționale*

***Punct de vedere***

*cu privire la obiecția de neconstituționalitate formulată de către*  
*Avocatul Poporului la Legea contenciosului administrativ*

**Referitor Dosar nr.623 A/2004, termen 10 noiembrie 2004**

**I. Considerații generale**

Avocatul Poporului apreciază că sunt neconstituționale un număr de cinci texte din Legea contenciosului administrativ, de fapt, toate textele care, într-un fel sau altul, conțin dispoziții pe ideea implicării acestei instituții în procesul de garantare a dreptului cetățeanului și în sistemul contenciosului administrativ.

Astfel, primul text atacat, alin. (3) al art. 1, reglementează dreptul Avocatului Poporului de a sesiza instanța competentă de contencios administrativ, în numele cetățeanului care s-a adresat Instituției.

Al doilea text, alin. (5) al art. 7, vizează situațiile în care nu este obligatorie procedura prealabilă, nominalizându-se și acțiunile introduse de către Avocatul Poporului.

Al treilea text atacat, alin. (3) al art. 11, are ca obiect data de la care curge termenul pentru introducerea acțiunii, atunci când acțiunea este formulată de către instituții publice, între care și Avocatul Poporului.

Al patrulea text atacat, alin. (2) al art. 13, are în vedere obligația de a cere relații de la autoritatea pârâtă, în ipoteza acțiunilor introduse de anumite autorități publice, între care și Avocatul Poporului.

În fine, al cincilea text atacat, alin. (2) al art. 28, vizează caracterul de ordine publică al acțiunilor introduse de autoritățile publice, între care și Avocatul Poporului.

Prin urmare, problema de fond este aceea de a ști dacă, potrivit Constituției, este posibil sau nu, ca Avocatul Poporului să introducă acțiuni în contencios administrativ în condițiile art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ .

Restul textelor atacate cuprind aspecte de ordin procedural, care decurg, în mod logic, din aspectul de drept substanțial reglementat de alin. (3) al art. 1.

Considerăm că punctul de vedere al Avocatului Poporului este neîntemeiat.

Înainte de toate, se ridică o chestiune de principiu, care vizează conflictul de interese : poate Avocatul Poporului să fie și parte și judecător, în sensul de autor de excepție de neconstituționalitate cu privire la texte care vizează propria-i activitate ?

După părerea noastră, nu, rămânând ca onorata Curte Constituțională, să se pronunțe asupra acestei excepții de inadmisibilitate, care rezultă din interpretarea sistematică a Constituției.

Avocatului Poporului, prin Legea de revizuire a Constituției, i s-a îngăduit să sesizeze Curtea Constituțională și înainte de promulgarea legii, dar este de presupus, că asemenea sesizări trebuie să fie justificate pe ideea rolului Avocatului Poporului pe linia apărării drepturilor și libertăților persoanelor fizice, prevăzut de art. 58 din Constituție.

Din conținutul excepției de neconstituționalitate rezultă că, dimpotrivă, Avocatul Poporului este deranjat de faptul că printr-o lege organică, în speță Legea contenciosului administrativ, i s-a dat o atribuție în plus, pe linia apărării mai eficiente a drepturilor și libertăților persoanelor fizice în fața abuzurilor autorităților publice.

Este de menționat că Avocatului Poporului, în procedura de legiferare i s-a solicitat punctul de vedere asupra dispozițiilor din inițiativa legislativă a Domnului Senator Antonie Iorgovan și, este adevărat, că Avocatul Poporului și-a exprimat, de la bun început, rezerve față de soluția preconizată.



Rezervele Avocatului Poporului n-au fost însușite însă, în dezbaterile Parlamentului, dimpotrivă, în Camera Deputaților s-a apreciat că tocmai soluția introducerii acțiunii în numele cetățeanului vătămat și de către Avocatul Poporului, dă un sens acestei instituții. Edificatoare este, astfel, aprecierea deputatului Lucian Bolcaș :

« Împrejurarea că petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, trebuie să fie prevăzută expres, pentru că altfel el nu va putea participa la acest proces, care este în favoarea sa. Ceea ce reproșez textului inițiatorului, pentru care mă pronunț acum, este aceea că Avocatul Poporului nu se citează. Asta nu se poate. Este titularul acțiunii, petiționarul devine un coreclamant forțat, dar Avocatul Poporului trebuie să rămână în cauză, pentru a-și spune punctul de vedere, sau, dacă este posibil, față de alte prevederi ale textului de lege, chiar să renunțe la această acțiune. În orice caz, îl felicit pe inițiator pentru că, în sfârșit, **a dat de lucru acestei instituții absolut inutile, a Avocatului Poporului.** » ( **ședința Camerei Deputaților din 30 septembrie 2004, extras din stenograma ședinței.**)

## **II. Cu privire la incidența art. 21 alin. (1) din Constituție**

Se consideră, în punctul de vedere al Avocatului Poporului, că soluția preconizată prin art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ, vine în contradicție cu art. 21 alin. (1) din Constituție întrucât, în felul acesta, Avocatul Poporului « s-ar substitui persoanei fizice în exercitarea drepturilor sale procesuale. » Se susține, în continuare, că principiul constituțional oferă persoanei fizice « posibilitatea de a se adresa justiției, dar nu poate fi obligată să acționeze în justiție pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime, într-o cauză administrativă. »

Se mai susține că dreptul de petiționare nu este identic cu accesul la justiție, fiecare având determinări specifice și exclusive.

Este cel puțin curioasă o asemenea interpretare a Constituției și a rolului Avocatului Poporului.

Dacă Avocatul Poporului nu poate să sprijine un cetățean, inclusiv prin introducerea acțiunii în instanța de contencios administrativ, ca mai departe, cetățeanul și numai cetățeanul, să poată duce procesul împotriva administrației abuzive, atunci se pune problema, în mod firesc, dacă nu cumva dreptul care i s-a conferit Avocatului Poporului de a sesiza

constituționalitatea legilor înainte și după promulgare, reprezintă o antinomie intraconstituțională, cum s-a susținut în literatura de specialitate ?

În opinia noastră, a sesiza neconstituționalitatea unei legi, și aceasta în nume propriu, nu în numele unui cetățean, este mult mai mult decât a sesiza instanța de contencios administrativ pe motiv de legalitate și nu de constituționalitate.

Avocatul Poporului nu încalcă dreptul subiectiv al cetățeanului de a se adresa justiției, dimpotrivă, îl sprijină în exercitarea acestui drept potrivit rațiunii sale constituționale prevăzută de alin. (1) al art. 58.

Nimic nu oprește ca cetățeanul care a dobândit calitatea de reclamant, urmare a sesizării instanței de contencios administrativ de către Avocatul Poporului, și este citat în această calitate, să renunțe la proces, potrivit principiului disponibilității.

În această ipoteză, din coroborarea art. 1 alin. (3) cu art. 28 alin. (2), instanța urmează să se pronunțe, mai ales dacă este vorba de un act administrativ normativ, asupra legalității acestuia.

### **III. Cu privire la incidența art. 52 alin. (1)**

Se susține, în motivarea excepției, că inițierea unei acțiuni în contencios administrativ de către Avocatul Poporului în numele petiționarului « ar echivala cu preluarea intereselor cetățenilor de către această autoritate constituțională. Dispozițiile legale criticate transformă, astfel, dreptul, ca posibilitate a persoanei fizice de a se adresa justiției, într-o obligație, ceea ce ar echivala cu o încălcare a libertății persoanei de a alege calea legală de valorificare a dreptului său. »

Se observă că, deși se face referire la alt text din Constituție, raționamentul este identic cu cel anterior, când s-a pretins încălcarea art. 21.

Prin urmare, argumentele noastre înfățișate la punctul anterior își păstrează valabilitatea. În plus, este de observat că se consideră un lucru grav și, încă, contrar Constituției, faptul că Avocatul Poporului preia problemele cetățenilor, implicându-se în rezolvarea acestora, adică, în detensionarea raporturilor dintre cetățeanul care a sesizat și organul administrativ care, în optica cetățeanului, a acționat abuziv.

Avocatul Poporului nu este, cum pare a rezulta din argumentarea excepției de neconstituționalitate, o instituție care apără, în abstract, drepturile și libertățile legitime ale cetățenilor.

Avocatul Poporului este instituția care apără, punctual, pe cetățeanul care se consideră vătămat în drepturile sale și care se adresează, în acest sens, cu o petiție Instituției.

Prin urmare, existența unei pârgii juridice în mâna Avocatului Poporului, prin care se exercită «presiuni» mai eficiente asupra administrației publice pentru a intra în legalitate, apare ca o formulă juridică care dă mai multă consistență Instituției, stabilind corespondența firească dintre această Instituție și instituția contenciosului administrativ.

Ca atare, teza din considerentele excepției de neconstituționalitate, după care formularea unei acțiuni în contencios administrativ de către Avocatul Poporului, în beneficiul unei persoane fizice nu are semnificația unei veritabile garanții sau măsuri de protecție a cetățeanului, pe ideea că această persoană, având capacitate procesuală și fiind animată de un interes legitim, își poate exercita personal drepturile procesuale, are la bază un raționament eronat.

Există prezumția că cetățeanul își poate exercita drepturile procesuale, dar mulți dintre cetățenii care se adresează Avocatului Poporului, au sentimentul că numai prin petiții, prin plângeri pe linie administrativă, își pot rezolva problemele.

În societatea românească predomină, încă, o anumită «petițiomanie», care a fost o doctrină oficială a vechiului regim, iar instituția Avocatului Poporului, trebuie să aibă și un rol educativ, să contribuie la sprijinirea cetățeanului pentru a-și îmbogăți cunoștințele juridice, pentru a înțelege semnificația acțiunilor în justiție și, în primul rând, a acțiunilor în contenciosul administrativ.

**În concluzie**, soluția preconizată prin Legea contenciosului administrativ, oferă Avocatului Poporului un plus de credibilitate, un instrument juridic prin care poate sprijini mai eficient cetățenii români în apărarea drepturilor și libertăților lor, în raporturile cu administrația publică.

Față de cele de mai sus, propunem respingerea excepției de neconstituționalitate, ca neîntemeiată.

**PREȘEDINTELE SENATULUI  
NICOLAE VĂCĂROIU**

