



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și
completarea Legii Contenciosului Administrativ
nr.554/02.12.2004**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii Contenciosului Administrativ nr.554/02.12.2004, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.PLX 1 din 25.01.2007,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(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 de reglementare modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările ulterioare. Așa cum se arată în Expunerea de motive, inițiativa legislativă a fost determinată de faptul că prin două decizii ale Curții Constituționale, unele texte ale legii au fost declarate neconstituționale, dar și pentru faptul că legea reglementează unele instituții pur teoretice, fără aplicabilitate în practică, aspecte care sunt corijate prin prezentul proiect, realizându-se astfel o mai bună corelare a textelor.

Precizăm că, potrivit celor prezentate în Expunerea de motive, în conținutul prezentei propuneri legislative au fost reținute majoritatea propunerilor Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și sugestiile formulate în literatura de specialitate juridică, inclusiv în monografiile special consacrate

comentării Legii contenciosului administrativ, conținutul propunerii fiind avizat și de colectivul de specialiști în Drept administrativ ai Catedrei de Drept public a Facultății de Drept din cadrul Universității București.

Prin obiectul său de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, ca și legea asupra căreia intervine legislativ, fiind incidente dispozițiile art.73 alin.(3) lit.k) din Constituția României, republicată.

În aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituție, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

Semnalăm că la Senat a fost înregistrată cu nr.L990/2006, o propunere legislativă pentru abrogarea alin.(3) al art.4 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, care a fost adoptată de Camera Deputaților și se află în lucru la comisiile permanente ale Senatului.

Întrucât prezenta propunere legislativă vizează și ea modificarea art.4 alin.(3) din lege, în vederea evitării dezbaterii în paralel și adoptării, în cadrul Parlamentului, de soluții contradictorii care vizează același text, este necesară dezbaterea concomitentă a acestora și adoptarea unui singur act normativ.

2. Din considerente de tehnică legislativă, **titlul** proiectului trebuie reformulat, astfel:

„Lege pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr.554/2004”.

3. Pentru respectarea prevederilor art.45 alin. (2) din Legea nr.24/2000, republicată, marcarea articolelor trebuie făcută prin folosirea abrevierii „Art.” în locul termenului „Articolul”.

4. Pentru redactarea corectă a intervențiilor legislative ulterioare și pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, partea introductivă a **art.I** trebuie reformulată, astfel:

„**Art.I.** - Legea contenciosului administrativ **nr.554/2004**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 **din 7 decembrie** 2004, cu **modificările ulterioare**, se modifică și se completează, după cum urmează:”.

5. Deoarece la **pct.1** se propune modificarea denumirii marginale a art.1, pentru un spor de precizie în redactare, sugerăm reformularea textului, astfel:

„1. Denumirea marginală a articolului 1 se modifică și va avea următorul cuprins: „Titularii acțiunii”.

6. Având în vedere că **punctele 2-8 ale art.I** vizează modificarea unor alineate ale aceluiași articol, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, acestea trebuie comasate într-un singur punct, pentru a cărui parte dispozitivă, propunem următoarea redactare:

„2. Alineatele (3)-(9) ale articolului 1 se modifică și vor avea următorul cuprins:

(3)

(4)

.....

(9)”

În continuare se vor reda noile texte, eliminându-se în mod corespunzător actualele părți dispozitive ale punctelor 2-8.

7. Pornind de la definiția actului administrativ prevăzută la art.2 lit.c) din lege (act unilateral cu caracter individual sau normativ), din redactarea **art.1 alin.(6)** propus la **actualul pct.5** rezultă că situația are în vedere numai actul administrativ individual, căci numai în acest caz acțiunea poate fi introdusă „în contradictoriu cu beneficiarul actului”.

De aceea, pentru un spor de rigoare normativă, considerăm că este necesar ca partea introductivă a textului să precizeze expres că este vorba despre un act administrativ **individual** nelegal.

8. Întrucât **punctele 9-12, 14-17 și 20-23** ale art.I vizează modificarea unor litere din cuprinsul art.2 alin.(1), din considerente de tehnică legislativă, acestea trebuie comasate într-un singur punct, marcat ca **pct.3**, pentru care propunem următoarea redactare a părții dispozitive:

„3. La alineatul (1) al articolului 2, literele a) - f), h), i), m), p) și s) se modifică și vor avea următorul cuprins:”.

În continuare se vor reda noile texte, se va elimina partea dispozitivă a punctelor comasate și se vor renumera celelalte puncte ale art.I.

La **actualul pct.9** pentru un spor de rigoare în redactare, sugerăm ca prima parte a textului propus pentru **lit.a)** să fie reformulată, astfel:

„a) **persoana vătămată** - orice persoană fizică sau **persoană** juridică de drept public sau privat, titulară a unor drepturi

subiective sau interese legitime private, vătămată prin acte administrative sau titulară a acțiunii privind vătămarea unui interes legitim public;”

9. Din considerente de tehnică legislativă, partea dispozitivă a **actualului pct.13**, devenit pct.4 prin renumerotare, trebuie reformulată, astfel:

„4. La alineatul (1) al articolului 2, după litera d) se introduce o nouă literă, lit.d¹), cu următorul cuprins:”.

Totodată, sugerăm revederea normei deoarece, principial, o structură cu atribuții jurisdicționale este organizată fie **autonom**, fie **pe lângă** o autoritate administrativă **fără a se subordona acesteia**. Or, în text se prevede că jurisdicția administrativă specială poate fi înfăptuită și „de structuri **din cadrul**” unei autorități administrative, structură care, în aceste condiții, nu poate fi decât în subordinea autorității din care face parte.

De altfel, această normă nu se corelează nici cu propunerea prevăzută la pct.11 din propunerea legislativă care, definind noțiunea de „act administrativ”, are în vedere actul emis în exclusivitate „de o **autoritate publică**”, nu și de către „o **structură din cadrul acesteia**”.

10. La **actualul pct.15** din teza finală a **art.2 alin.(1) lit.f)**, trebuie eliminată, ca superfluă, expresia „din prezenta lege”.

11. La **actualul pct.18** noul text trebuie reanalizat, deoarece în raport de dispozițiile art.126 alin.(6) din Constituție, care vizează actele administrative **ale autorităților publice**, acesta limitează actele administrative care privesc raporturile cu Parlamentul numai la cele emise exclusiv de **autoritățile executive**.

12. La **actualul pct.19**, având în vedere că, potrivit exigențelor de tehnică legislativă, litera nu constituie element structural al actului normativ, este necesară reformularea părții dispozitive, astfel:

„La alineatul (1) al articolului 2, litera l) se abrogă”.

Semnalăm că la această literă, actualmente, este definită noțiunea de „interes public”, noțiune care însă este folosită și de prezentul proiect în cuprinsul art.2 alin.(1) lit.b), propus la actualul pct.10. Se impune corelarea textelor.

13. La **actualul pct.24 al art.I**, partea dispozitivă va fi reformulată, după modelul propus la pct.9 din aviz.

În textul propus, pentru precizia exprimării, cuvântul „Constituție” urmează să fie înlocuit cu expresia „Constituție, republicată”.

Totodată, considerăm că referirea la abuzul „autorităților **avizatoare**” nu ar putea avea în vedere decât cazul avizelor „conforme”, întrucât numai aceste avize au forță juridică obligatorie pentru inițiatorul actului administrativ ilegal atacat. De aceea, sugerăm să se reanalizeze dacă nu ar fi necesar să se facă referire expresă numai la această categorie de avize.

Totodată, abrevierea „etc.” trebuie înlocuită cu expresia „și altele asemenea”, formulare consacrată în cazul enumerărilor.

14. La **actualul pct.25**, textul art.3 alin.(1) trebuie să redea corect titlul Legii nr.340/2004, respectiv „Lege privind prefectul și instituția prefectului”, astfel cum acesta a fost modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.179/2005, aprobată cu modificări prin Legea nr.181/2006.

Din punct de vedere al normelor de tehnică legislativă, **pct.25** va deveni **pct.8**, iar partea dispozitivă va fi reformulată, astfel:

„8. Alineatul (1) al articolului 3 se modifică și va avea următorul cuprins:”.

15. Întrucât **actualele puncte 26-28** vizează modificarea unor alineate din cuprinsul art.4, acestea trebuie comasate într-un singur punct, marcat ca **pct.9**, cu următoarea parte dispozitivă:

„9. Alineatele (1) – (3) ale articolului 4 se modifică și vor avea următorul cuprins:”.

În continuare se vor reda cele trei texte și se va elimina partea dispozitivă a **pct.26-28**.

Observația este valabilă și pentru **actualele pct.29-31** ale art.I, care vizează modificarea unor alineate ale art.6. Intervenția legislativă va fi marcată ca **pct.10**, iar partea dispozitivă va fi redactată după modelul de mai sus.

Referitor la textul propus la **actualul pct.26** pentru **art.4 alin.(1)**, având în vedere definiția actului administrativ prevăzută la art.2 alin.(1) lit.c), din text ar trebui eliminată expresia „unilateral cu caracter individual sau normativ”.

La **actualul pct.30**, având în vedere definiția propusă la **actualul pct.13**, sugerăm reanalizarea textului propus pentru **art.6 alin.(3)**, care se referă la „o cale de atac **în fața unei jurisdicții**”

administrative speciale". Observația este valabilă și pentru **alin.(4) al art.6** propus la actualul **pct.31** care, în final, se referă în mod corect la „**organul administrativ jurisdicțional în cauză**”.

Față de cele din mai sus, sugerăm ca cele două alineate ale art.6 să se refere la calea de atac la un alt organ administrativ jurisdicțional.

16. Ca urmare a comasărilor propuse anterior, **actualele pct.32-40** vor fi renumerotate ca **pct.11-19**, cu reformularea corespunzătoare a părții dispozitive, potrivit naturii intervenției legislative, după modelele formulate la punctele anterioare din aviz.

La actualul **pct.35**, având în vedere ca titlul Legii nr. 340/2004 a fost redat în cuprinsul art. 3 alin. (1), pentru a nu se încărca excesiv textul reglementării, propunem eliminarea sintagmei „privind instituția prefectului”.

La **actualul pct.36**, semnalăm că art.7 alin.(4), la care se face trimitere, reprezintă la rândul său, o normă de trimitere la art.2 alin.(1) lit. g). Pentru respectarea prevederilor art.48 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, este necesar să se facă trimitere direct la norma de bază

Totodată, **textul** trebuie să se refere la efectuarea unei **operațiuni** administrative.

La **actualul pct.37**, în textul propus pentru alin.(1²), cifra alineatului la care se face trimitere trebuie scrisă între paranteze.

La **actualul pct.40**, deoarece în forma actuală art.9 este alcătuit doar din 4 alineate, textul care urmează să fie introdus după alin.(4) trebuie marcat ca „alin.(5)”, nu ca „alin.(4¹)”.

17. Întrucât **actualele puncte 41 și 42 ale art.I** vizează modificarea unor alineate ale art.10, din considerente de tehnică legislativă, acestea trebuie comasate într-un singur punct, marcat ca **pct.20** cu următoarea parte dispozitivă:

„20. Alineatele (1) și (2) ale articolului 10 se modifică și vor avea următorul cuprins:”.

Observația este valabilă și pentru **actualele puncte 43 și 44**, care vor deveni **pct.21**, urmând ca partea dispozitivă a acestuia să fie formulată după modelul de mai sus.

La **actualul pct. 41**, în textul propus pentru art. 10 alin. (1), pentru corectitudinea redactării textului, în acord cu prevederile Legii nr. 348/2004 privind denominarea monedei naționale, cu modificările și completările ulterioare, expresia „RON”, trebuie înlocuită cu

termenul „lei”, observație valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

18. Actualele puncte 45 și 46 vor fi renumerotate și vor deveni pct.22, respectiv 23.

La textul propus la **pct.45** pentru noul alineat al **art.11**, pentru un spor de rigoare în redactare, textul trebuie să se refere la termenul **prevăzut** la alin.(1), iar în final, cifra alineatului trebuie scrisă între paranteze.

În ceea ce privește **partea dispozitivă a actualului pct.46**, aceasta trebuie reformulată în sensul că operațiunea vizează **modificarea întregului art.12**, nu numai a tezei I a acestuia. Totodată, textul propus trebuie să fie marcat ca **Art.12**”.

Având în vedere că, potrivit art.7 alin.(5) propus la actualul pct.34, în cazurile prevăzute la art.2 alin.(2), respectiv refuzul nejustificat și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, **nu este obligatorie** plângerea prealabilă, la **actualul pct.46, teza a doua a art.12** trebuie reformulată, persoana urmând să facă dovada îndeplinirii procedurii prealabile numai dacă a făcut acest demers.

19. Actualele pct.47-49, care vizează modificarea unor alineate ale aceluiași art.13 vor fi comasate într-un singur punct, marcat ca **pct.24**.

La **actualul pct.48**, în textul propus pentru art.13 alin.(3), pentru un spor de rigoare în redactare, sugerăm înlocuirea expresiei „situațiilor de la alin.(1) și (2)” cu sintagma „situațiilor **prevăzute** la alin.(1) și (2)”.

20. Întrucât prin actualele pct.50-53 se modifică toate alineatele art.14, iar prin actualul **pct.54** se dorește introducerea a trei noi alineate în cuprinsul aceluiași articol, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, cele 5 puncte ale art.I vor fi înlocuite cu un singur punct, marcat ca **pct.25**, cu următoarea parte dispozitivă:

„25. Articolul 14 se modifică și va avea următorul cuprins:”.

În continuare vor fi redactate toate textele propuse la actualele pct.50-54, art.14 urmând a avea 7 alineate. Alineatele marcate cu indici vor fi marcate ca alin.(5) – (7).

În aceste fel se asigură și concordanța cu textul propus la actualul **pct.56**, care face trimitere la **alin.(2)-(7) ale art.14**.

21. Actualele **puncte 55 și 56** vor fi comasate într-un singur punct, marcat ca **pct.26** prin care vor fi modificate alin.(1) și (2) ale art.15, cu reformularea corespunzătoare a părții dispozitive.

22. Actualul pct.57 va fi renumerotat ca **pct.27** și, întrucât art.15 are doar 3 alineate, textul propus trebuie să fie marcat ca **alin.(4)**, nu ca alin.(3¹). De aceea, este necesară reformularea părții dispozitive, astfel:

„27. După alineatul (3) al articolului 15 se introduce un nou alineat, alin.(4), cu următorul cuprins:”.

23. Actualele pct.58-60 vor fi renumerotate ca **pct.28-30**, iar **actualele pct.61-63**, trebuie comasate într-un singur punct, marcat ca **pct.31** prin care vor fi modificate alin.(1), (2) și (5) ale art.18, cu reformularea corespunzătoare a părții dispozitive.

La actualul **pct.59**, partea dispozitivă trebuie reformulată, astfel:

„După articolul 16 se introduce un nou articol, art.16¹, cu următorul cuprins:”.

Totodată, textul propus pentru art. 16¹ trebuie marcat cu abrevierea „**Art.16¹**”, observație valabilă, în mod corespunzător, și pentru **pct. 68 și 69**.

Referitor la **alin.(5) al art.18** propus la actualul **pct.63**, sugerăm ca textul să debuteze cu sintagma „Soluțiile prevăzute la”.

Totodată, sugerăm să se analizeze dacă nu ar trebui să se menționeze și cuantumul penalității sau limitele între care instanța poate dispune această măsură.

24. Actualul pct.64 va fi renumerotat ca **pct.32** și, întrucât art.18 are 5 alineate, noul text trebuie să fie numerotat ca alin.(6), nu ca alin.(5¹), fiind necesară reformularea părții dispozitive.

Referitor la noul text, în finalul acestuia, cifra alineatului trebuie scrisă între paranteze.

25. Actualul pct.65 va fi marcat ca **pct.33**, iar **actualele puncte 66 și 67** vor fi comasate într-un singur punct, marcat ca **pct.34**, prin care se vor modifica alin.(1) și (3) ale art.20, cu reformularea corespunzătoare a părții dispozitive.

De asemenea, actualele **pct.68 și 69**, vor fi renumerotate ca **pct.35 și 36**, iar noile texte vor fi marcate ca „**Art.22**”, respectiv „**Art.23**”, nu doar cu cifrele „(22)”, respectiv „(23)”, cum s-a procedat în proiect.

26. Întrucât actualele **pct.70-72** modifică toate cele 3 alineate ale art.24, acestea trebuie comasate într-un singur punct, marcat ca **pct.37**, care să vizeze modificarea **întregului** art.24, cu reformularea corespunzătoare a părții dispozitive.

27. **Actualele pct.73-75** trebuie marcate ca **pct.38-40**, cu reformularea corespunzătoare a părții dispozitive. Astfel, la **actualul pct.74**, aceasta trebuie să vizeze modificarea întregului art.26, nu numai a tezei finale a acestuia, iar textul propus trebuie să fie marcat ca „**Art.26**”.

La **actualul pct.75**, partea dispozitivă trebuie să se refere numai la operațiunea **modificării**, nu și la completarea textului.

28. Norma propusă la **actualul pct.76** trebuie să constituie un articol distinct, marcat ca **art.II**, deoarece aplicarea respectivelor dispoziții se raportează la momentul intrării în vigoare a prezentului proiect de lege. De aceea, este necesară reformularea textului, astfel:

„Art.II. - Dispozițiile referitoare la excepția de legalitate și la garanțiile procesuale prevăzute de Legea nr.554/2004 se aplică și cauzelor aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a prezentei legi”.

29. Întrucât prin actualele **pct.77 și 78** se modifică cele două alineate ale art.28, iar prin **pct.79** se introduce un nou alineat în cuprinsul acestui articol, cele trei puncte trebuie comasate într-un singur punct, marcat ca **pct.41**, care să vizeze modificarea art.28, cu reformularea corespunzătoare a părții dispozitive. În continuare vor fi redată textele propuse, marcate ca alin.(1) - (3).

În legătură cu alineatul propus la **pct.79**, sugerăm inițiatorului să analizeze dacă, pentru o reglementare completă a contenciosului administrativ, nu ar fi indicat să se introducă un articol nou în cuprinsul legii, intitulat „Căile extraordinare de atac”, care să enumere expres aceste căi și să facă trimitere la Codul de procedură civilă în ceea ce privește reglementarea lor. În cadrul acestui articol și-ar fi avut locul și textul propus la actualul pct.70, care s-ar încadra mai bine tematic, decât în cuprinsul art.28. Avem în vedere faptul că prin acest alineat se realizează completarea dreptului comun, iar titlul marginal al art.28 vizează **completarea Legii contenciosului administrativ** cu dispozițiile dreptului comun.

Totodată, menționăm că, potrivit normelor de tehnică legislativă, instituția **derogării** operează de la un act normativ la altul, motiv

pentru care este necesară folosirea instituției **exceptării**, specifică situațiilor care operează în cadrul aceluiași act normativ.

30. Întrucât prin textul propus la **actualul pct.80**, termenul de 3 luni se calculează de la intrarea în vigoare a prezentei legi de modificare, potrivit normelor de tehnică legislativă, acesta trebuie să constituie un articol distinct, marcat ca **art.III**, în finalul căruia sintagma „a legii de modificare a Legii nr.554/2004” să fie înlocuită cu expresia „a prezentei legi”.

31. În ceea ce privește **actualul art.II**, care va deveni **art.IV**, precizăm următoarele:

a) norma din cuprinsul **alin.(1)** nu este necesară, deoarece în lipsa unui termen expres de intrare în vigoare a legii, se aplică dispozițiile art.78 din Constituție, fără a mai fi necesară inserarea acestora;

b) abrogarea generică propusă **la alin.(2)** nu poate opera, deoarece până la reglementarea prin lege organică a jurisdicțiilor administrative speciale, se creează un vid legislativ, litigiile apărute neputând fi soluționate.

Norma ar putea stabili un termen în cadrul căruia Guvernul să prezinte spre adoptare, în procedură de urgență, proiectele de legi pentru reglementarea diferitelor jurisdicții administrației speciale.

32. Din motive de tehnică legislativă, **actualul art.III**, devenit **art.V**, trebuie reformulat, astfel:

„Art.V. - Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările ulterioare, precum și cu modificările și completările aduse prin prezenta lege, se va republica dându-se textelor o nouă numerotare”.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU


București

Nr. 102/500/2007