



# CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Adresa nr. 3/239/2026 din data de 24.02.2026

Domnului Mario-Ovidiu OPREA,  
Secretarul general al Senatului României

Protocolul nr. 767/5.3.2026

3p. 767/5.3.2026

*Stimate domnule secretar general,*

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. XXXV/7204/30.12.2025, prin care ați solicitat Consiliului Superior al Magistraturii avizarea *Propunerii legislative privind Codul de procedură administrativă (b767/23.12.2025)*, vă comunicăm că aceasta a fost analizată în ședința Comisiei nr. 1 reunită – „Legislație și cooperare interinstituțională” din data de 24.02.2026.

Referitor la solicitarea de avizare a propunerii legislative, Comisia a reținut prevederile art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit cărora „*Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești.*” Această prevedere este identică cu vechea reglementare cuprinsă în art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Sfera de cuprindere a sintagmei „*acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești*”, în funcție de care se poate determina obligația legală și constituțională a autorităților competente de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii, a fost circumscrisă de Curtea Constituțională în jurisprudența sa<sup>1</sup>, reținând că aceasta se referă „*numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare al instanțelor, cariera magistraților, drepturile și obligațiile acestora etc., pentru a nu se ajunge la denaturarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii*”.

Având în vedere că propunerea legislativă nu privește activitatea autorității judecătorești, în sensul atribuit acestei sintagme de Curtea Constituțională, *Propunerea legislativă privind Codul de procedură administrativă (b767/23.12.2025)* nu se încadrează în categoria actelor normative supuse avizării Consiliului Superior al Magistraturii.

**Având în vedere, însă, că proiectul de act normativ reglementează și aspecte ce au legătură cu activitatea instanțelor judecătorești, raportat la competențele constituționale și legale ale Consiliului Superior al Magistraturii, Comisia a apreciat necesară exprimarea unui punct de vedere.**

<sup>1</sup> A se vedea Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009 și Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017.



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011



## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Referitor la **elementele extrinseci ale propunerii legislative**, Comisia a reținut că la data de 21.11.2023, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației a anunțat deschiderea procedurii de transparență decizională a procesului de elaborare a proiectului de Lege privind Codul de procedură administrativă<sup>2</sup>.

Se preciza că acesta are ca obiect de reglementare definirea de o manieră clară și unitară a unor concepte reglementate sau interpretate diferit în legislație sau practică, esențiale pentru activitatea administrației publice și pentru relația acesteia cu beneficiarii cetățeni și agenți economici, reglementarea principiilor comune ale procedurii administrative, reglementarea părților procedurii administrative, a conduitei juridice a subiecților de drept în realizarea activității administrative desfășurată de autoritățile și instituțiile publice, a formelor de control ale acestei activități, a procedurilor administrative obligatorii în adoptarea sau emiterea actelor administrative, încheierea și derularea contractelor administrative, în organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor publice, precum și a procedurii de soluționare a conflictelor administrative ori a litigiilor pe care procedurile administrative le generează.

Acest proiect a fost transmis și Consiliului Superior al Magistraturii, care a procedat la consultarea instanțelor care au competențe în materia contenciosului administrativ. Ulterior, observațiile și propunerile Consiliului, la formularea cărora au fost avute în vedere și aspectele comunicate de instanțele consultate, au fost transmise ministerului inițiator.

În anul 2025, la nivelul Consiliului Superior al Magistraturii au fost analizate forme consolidate ale proiectului de lege, răspunsurile fiind comunicate Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației.

Astfel, la nivelul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației s-a elaborat și apoi consolidat un proiect de lege privind Codul de procedură administrativă, în urma unui proces amplu de consultare atât interministerială și interinstituțională, cât și a societății civile.

Potrivit principiilor de tehnică legislativă consacrate de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, actele normative trebuie să se integreze coerent în sistemul legislației, evitându-se paralelisme și suprapunerile de reglementare (art. 6 și art. 13). Inițierea unor propuneri legislative paralele, cu același obiect, este de natură să afecteze unitatea și coerența cadrului normativ.

Totodată, conform art. 74 alin. (1) din Constituția României, republicată, inițiativa legislativă aparține atât Guvernului, cât și parlamentarilor, însă, în cazul proiectelor de lege promovate de Guvern prin ministerele de resort, acestea beneficiază de o fundamentare tehnică și instituțională corespunzătoare domeniului de reglementare, precum și de procedurile de avizare interministerială și de evaluare a impactului normativ, în conformitate cu dispozițiile H.G. nr.

<sup>2</sup> <https://www.mdipa.ro/pages/proiectlegecodadministrati8v21112023>





## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

561/2009 privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

Promovarea unor proiecte legislative paralele poate conduce la fragmentarea efortului legislativ și la îngreunarea procesului de adoptare, fiind mai eficientă susținerea și îmbunătățirea proiectului deja inițiat de minister, în cadrul procedurilor parlamentare care se vor derula, cu atât mai mult cu cât cele două proiecte de acte normative sunt diferite, atât ca structură, cât și în ceea ce privește conținutul, inclusiv din perspectiva principiilor proclamate.

În acest context, Comisia a apreciat că ar trebui prioritizată analiza proiectului de lege inițiat de minister, cu posibilitatea formulării de amendamente în cadrul procedurii parlamentare, în conformitate cu rolul constituțional al Parlamentului de unică autoritate legiuitoare, în locul promovării unei noi propuneri legislative cu același obiect.

În ceea ce privește **fondul propunerii legislative**, Comisia a apreciat că aceasta promovează soluții care nu răspund exigențelor de claritate și predictibilitate care trebuie să caracterizeze cadrul normativ.

1. În urma consultării cu privire la proiectul inițiat de Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, Înalta Curte de Casație și Justiție a formulat o observație de principiu, apreciind inoportună propunerea de includere a prevederilor Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, în proiectul Codului de procedură administrativă, în considerarea următoarelor argumente:

*„Încă din vremea lucrărilor din doctrina noastră clasică de drept administrativ și fiscal, conceptul de „contencios” este evocat prin raportare la funcția jurisdicțională a statului, care este menită „a pune capăt contestațiilor juridice care se pot ivi în cursul operațiunilor de formațiune sau realizare a dreptului”. Derularea activităților funcției jurisdicționale se face de către organele puterii judecătorești, cărora, în anumite state, precum Franța li se poate adăuga un ordin de jurisdicțiune administrativă distinct, paralel cu jurisdicția de drept comun (justiția administrativă). Existența anumitor categorii de activități derulate în sânul administrației, care se apropie de particularitățile funcției jurisdicționale în sens material, finalizate cu acte denumite administrativ-jurisdicționale nu ar trebui să creeze confuzie în ceea ce privește întinderea și înțelesul noțiunii de contencios administrativ.*

*Potrivit art. 73 alin. (3) litera k) din Constituția României, contenciosul administrativ este reglementat prin lege organică, menită să transpună și să dea concretețe în plan legislativ dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, de a se adresa justiției pentru a obține*



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011



## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

*recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei, drept consacrat în art. 52 din legea fundamentală.*

*Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat prin art. 126 alin. (6) din Constituția României, care prevede expres și competența instanțelor de contencios administrativ de a soluționa cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.*

*Astfel formulate, fundamentele constituționale ale contenciosului administrativ conferă acestui domeniu o identitate proprie, atât în raport cu procedura administrativă, cât și în raport cu procedura judiciară de drept comun.*

*Includerea prevederilor Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ în Codul de procedură administrativă este generatoare de confuzii, creând impresia că instanțele de contencios administrativ sunt chemate să aplice o procedură administrativă, făcând parte din administrația publică, alături de alte organe administrativ-jurisdicționale, în deplin dezacord cu principiile separației puterilor în stat și independenței instanțelor judecătorești.*

*Chiar și în sistemul francez, care reglementează un sistem de jurisdicție administrativă distinct, paralel cu jurisdicția de drept comun, există un Cod de procedură administrativă, care este aplicabil raporturilor dintre administrație și public și un cod al justiției administrative, care reglementează procedura în fața Consiliului de Stat, tribunalelor și curților de apel administrative.*

*Tot astfel, sistemul italian face o distincție între procesul administrativ, guvernat de Codul procesului administrativ (Codice del processo amministrativo) și procedura administrativă, guvernată de Legea procedurii administrative (Legge sul procedimento amministrativo).*

*Într-o succintă abordare istorică, și în România se poate vorbi despre o tradiție a reglementării contenciosului administrativ prin prevederi cuprinse în legi de organizare judecătorească, în codurile de procedură civilă și, mai cu seamă, prin legi speciale care conțin norme de competență și de procedură judiciară în materie.*

*În aceeași tradiție, Codul de procedură fiscală reglementează „drepturile și obligațiile părților din raporturile juridice fiscale privind administrarea creanțelor fiscale datorate bugetului general consolidat, indiferent de autoritatea care le administrează, cu excepția cazului când prin lege se prevede altfel”, nu și procedura aplicabilă în fața instanțelor judecătorești.*

*În acest sens s-a pronunțat Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prin Decizia nr. 20/2023. Din acest punct de vedere, Codul de procedură fiscală este o lege specială față de Legea nr. 554/2004, cu un obiect de reglementare diferit, reglementând procedura administrativă fiscală care se derulează exclusiv în fața organelor fiscale de soluționare a contestației, fără să conțină dispoziții de procedură aplicabile fazei de judecată,*



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011



## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

făcând doar trimitere la Legea nr. 554/2004. „(...) În condițiile în care Codul de procedură fiscală nu conține reglementări pentru faza de judecată, ci trimite la Legea nr. 554/2004, iar, potrivit art. 273 alin. (2) din Codul de procedură fiscală, decizia emisă în soluționarea contestației este definitivă în sistemul căilor administrative de atac și este obligatorie pentru organul fiscal emitent al actelor administrative fiscale contestate, procedura de judecată din fața instanței de contencios administrativ este reglementată exclusiv de Legea nr. 554/2004 și de Codul de procedură civilă ... (par. 124 și 128)”

Nu există motive pentru ca în cazul Codului de procedură administrativă să ne îndepărtăm de la această distincție.

În plus, considerăm că includerea prevederilor Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ în Codul de procedură administrativă este inoportună și din perspectiva separației care trebuie păstrată între funcția administrativ-jurisdicțională a organelor ce fac parte din sistemul administrației publice și funcția jurisdicțională care este exclusiv atributul puterii judecătorești.

Așa cum reiese din prevederile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, proiectele de acte normative trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, să țină seama de interesul social, de realitățile economico-sociale care urmează să fie reglementate, de istoricul legislației din acel domeniu, precum și de reglementările similare din legislația străină, în special a țărilor Uniunii Europene.

O privire transversală asupra sistemelor justiției administrative potrivit datelor publicate pe pagina de internet a Asociației Consiliilor de Stat și a Jurisdicțiilor Administrative Supreme din Uniunea Europeană (<http://www.aca-europe.eu/>), luând în considerare specificul organizării judiciare în fiecare dintre statele membre ale asociației, conduce la concluzia că în cele mai multe dintre statele europene contenciosul administrativ este reglementat prin acte normative care conțin norme de competență, de organizare judecătorească sau de procedură judiciară (e.g. Germania, Grecia, Franța, Spania, Portugalia, Marea Britanie, Suedia, Finlanda, Polonia, Austria, Ungaria, Cehia).

Sistemele normative în care contenciosul administrativ este reglementat alături de procedura administrativă propriu-zisă, în cadrul unor coduri de procedură administrativă, sunt în număr mult mai redus și corespund unui sistem instituțional în care, spre deosebire de România, există instanțe specializate, separate de instanțele de drept comun sau consilii de stat, care exercită atât o funcție administrativ-jurisdicțională, cât și o funcție consultativă în materie legislativă, ceea ce nu este cazul în România (e.g. Bulgaria).”



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011

Față de conținutul actualei propuneri legislative, această observație își menține valabilitatea.

**2. Procedura contenciosului administrativ** este reglementată într-o manieră adusă la nivel de suprareglementare, opțiunea inițiatorului prezentând numeroase deficiențe apte să conducă la implementare defectuoasă, incertitudine juridică și dificultăți în atingerea scopurilor propuse.

- Procedura este redată pe parcursul a nu mai puțin de 200 articole (art. 483-682), într-o manieră specifică mai degrabă stilului narativ, conținând articole întregi cu chestiuni care sunt reglementate deja de dreptul procedural comun sau analizate în doctrină și în jurisprudență (definiții, clasificări, explicații etc.)

Or, este necesar ca propunerea legislativă să fie redactată într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, fiind preferabilă varianta efectuării de trimiteri la dispozițiile Codului de procedură civilă și cuprinderii într-o lege specială doar a dispozițiilor derogatorii de la dreptul procedural comun.

- **Noua propunere legislativă modifică radical viziunea referitoare la competența instanțelor în materie.**

Astfel, se reglementează competența judecătorilor, ca instanțe de fond, pentru soluționarea cauzelor administrative de complexitate mică și pentru actele administrative locale (art. 497 din propunere).

Chiar dacă în prezent unele acte emise de autorități administrative pot fi atacate la judecătoreie (e.g. procesele-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor), totuși **reglementarea cu caracter general în favoarea judecătoriei a unei competențe în materia contenciosului administrativ este susceptibilă de numeroase critici.**

În primul rând, această materie presupune un grad semnificativ de specializare și importanță socială, care justifică soluționarea cauzelor de către tribunale, ca instanțe de drept comun în contencios administrativ, în vederea asigurării unei practici unitare și a unui control eficient al activității administrației publice.

În al doilea rând, modalitatea de formulare a textelor ridică probleme de calitate a legii, sub aspectul clarității și predictibilității. De exemplu, se atribuie în competența judecătoriei cererile privind constatarea refuzului nejustificat de a soluționa o solicitare cu caracter administrativ, atunci când nu rezultă un prejudiciu patrimonial semnificativ sau cererile în care valoarea





## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

prejudiciului material pretins este mai mică de 50.000 lei, iar cauza nu implică interpretarea unor norme juridice complexe.

Or, exprimările de genul „prejudiciu patrimonial semnificativ” sau „norme juridice complexe” sunt neclare, fiind susceptibile de interpretări multiple și practică neunitară.

În al treilea rând, o astfel de reglementare ar fi trebuit să fie precedată de evaluarea impactului asupra judecătorilor, mai ales în contextul actual al sistemului judiciar care se confruntă cu un deficit de personal și un volum ridicat de activitate.

**• Se reglementează apelul drept cale de atac ordinară în materia contenciosului administrativ, iar recursul cale extraordinară de atac împotriva hotărârilor pronunțate în apel în condițiile stabilite de proiect.**

Problematica în discuție, respectiv aceea a căii de atac în materia contenciosului administrativ, a fost analizată anterior în mai multe rânduri de Curtea Constituțională, prin prisma conformității cu Legea fundamentală.

Astfel, prin Decizia nr. 747/2014, publicată în Monitorul Oficial nr. 98 din 6 februarie 2015, Curtea a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 488 din Codul de procedură civilă coroborate cu cele ale art. 10 alin. (2) și art. 20 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, precum și a prevederilor art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă.

Autorul excepției criticase faptul că, în materia contenciosului administrativ, hotărârile primei instanțe pot fi atacate numai cu recurs, și doar pentru motive de nelegalitate, nu și pentru motive de netemeinicie, astfel încât recursul nu mai reprezintă o cale de atac cu caracter devolutiv, această soluție legislativă generând o îngrădire a accesului liber la justiție și a dreptului la apărare.

Curtea a reținut că „*Natura juridică a recursului în sistemul căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești a cunoscut modificări de-a lungul timpului, recursul fiind considerat uneori o cale de atac ordinară, alteleori, deși considerat o cale extraordinară de atac, el putea fi exercitat și pentru motive de netemeinicie a hotărârii, pentru ca în prezent, în noua reglementare a acestei instituții juridice, recursul să fie calificat ca fiind o cale extraordinară de atac, exclusiv pentru motive de nelegalitate a hotărârii. Prin prevederile art. 488 din Codul de procedură civilă, care consacră motivele de casare ale unor hotărâri judecătorești, legiuitorul a acordat o eficiență sporită principiului conform căruia recursul este o cale de atac nedevolutivă. Astfel, spre deosebire de vechea reglementare, care instituia posibilitatea examinării cauzei sub toate aspectele, conform art. 304<sup>1</sup> din Codul de procedură civilă din 1865, noile norme nu mai prevăd nicio excepție de la regula mai sus amintită.*”



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011

„(...) așa cum prevede art. 2 din Codul de procedură civilă, acest act normativ constituie procedura de drept comun în materie civilă, dispozițiile acestui cod aplicându-se și în alte materii reglementate prin legi speciale, în măsura în care acestea nu cuprind dispoziții contrare. În materia contenciosului administrativ, prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010, modificându-se și completându-se Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, a fost modificată doar parțial procedura contenciosului administrativ, tocmai pentru a se asigura eficiența noilor dispoziții procedurale, urmând ca, în măsura în care dispozițiile legii speciale nu conțin anumite dispoziții din Codul de procedură civilă, acestea să fie complinite cu prevederile codului. După adoptarea noului Cod de procedură civilă, în materia contenciosului administrativ este menținut sistemul dublului grad de jurisdicție, respectiv, instanțele de fond care soluționează litigiile de contencios administrativ sunt, după caz, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale tribunalelor sau ale curților de apel, fiind menținută, de asemenea, prin prevederile art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, calea de atac a recursului împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate de către instanțele de fond. Ca atare, și după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, recursul împotriva hotărârii instanței de fond se exercită în condițiile prevăzute de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în termen de 15 zile de la comunicare, acesta fiind suspensiv de executare.”

Astfel, Curtea a reținut că, „în materia contenciosului administrativ, hotărârile pronunțate în primă instanță nu pot fi atacate cu apel, singura cale de atac de reformare ce poate fi exercitată fiind aceea a recursului. Norma specială cuprinsă în art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a rămas aplicabilă și după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, situație reglementată expres în art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, potrivit căreia, în materia contenciosului administrativ și fiscal, precum și în materia azilului, nu este prevăzută calea de atac a apelului.

Prin derogare de la regimul de drept comun prevăzut în Codul de procedură civilă, în contenciosul administrativ, recursul este, în toate cazurile, suspensiv de executare, așadar hotărârea pronunțată în primă instanță, potrivit legii contenciosului administrativ, deși nu este susceptibilă de apel, nu poate fi pusă în executare. În cazul admiterii recursului, instanța casează sentința și rejudecă procesul în fond. Casarea cu trimitere spre rejudecare la prima instanță este permisă o singură dată în cursul unui proces, în două cazuri expres și limitativ prevăzute în art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, și anume atunci când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul, sau dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată, atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului. Nu se poate dispune casarea cu trimitere dacă judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, în acest caz urmând ca instanța de recurs să caseze sentința și să rejudece litigiul în fond.”





## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Curtea a făcut referire la jurisprudența sa, exemplificată prin Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 775 din 24 octombrie 2014, în care s-a reținut că „legiuitorul are îndreptățirea constituțională de a considera materia contenciosului administrativ ca fiind una aparte, cu reguli specifice, inclusiv în ceea ce privește stabilirea căilor de atac”. În aceeași decizie, Curtea a observat că, „în materia contenciosului administrativ, spre deosebire de dreptul comun unde hotărârile pronunțate în primă instanță pot fi atacate cu apel cu toate consecințele care decurg din aceasta, [...] potrivit art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 30 mai 2012, legiuitorul a optat pentru menținerea căii de atac a recursului, și nu pentru înlocuirea acestuia cu calea de atac a apelului. În lumina noului Cod de procedură civilă, recursul în materia contenciosului administrativ este esențialmente diferit de recursul exercitat în această materie în vechea reglementare, care permitea, de principiu, examinarea cauzei sub toate aspectele pe calea recursului. Așadar, ca urmare a acestei excluderi, hotărârile primei instanțe date în litigiile de contencios administrativ rămân a fi supuse în continuare recursului.”

Referitor la prevederile art. 20 din Legea nr. 554/2004, au fost amintite Decizia nr. 679 din 5 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 411 din 16 iunie 2009, și Decizia nr. 549 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 430 din 9 iunie 2008, prin care instanța de control constituțional a reținut că dispozițiile art. 129 din Constituție „conțin precizarea esențială potrivit căreia hotărârile instanțelor pot fi atacate, de Ministerul Public sau de părțile interesate, în condițiile legii. În plus, art. 126 alin. (2) din Legea fundamentală oferă legiuitorului dreptul de a legifera cu privire la acest aspect. De aici se desprinde concluzia că nimic nu împiedică edictarea unei soluții legislative ca cea cuprinsă în textul de lege criticat. De altfel, această opțiune a legiuitorului a fost impusă de exigența soluționării cu celeritate a procesului dedus judecății, aceasta fiind una dintre caracteristicile acțiunii în contencios administrativ.” S-a reținut, totodată, că, „potrivit art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în cazul în care recursul este admis, fondul cauzei va fi examinat din nou, fie chiar de către instanța de recurs, fie de către prima instanță, după casarea cu trimitere sau ca urmare a constatării că prima instanță nu a judecat fondul. Partea interesată va avea astfel posibilitatea de a-și realiza o apărare eficientă.”

De asemenea, referitor la critica potrivit căreia posibilitatea exercitării recursului nu are semnificația asigurării dublului grad de jurisdicție, având în vedere că recursul nu are caracter devolutiv, fapt ce nu conduce la o nouă judecată în fond, ci este o cale de atac care asigură doar un control de legalitate asupra hotărârii judecătorești atacate, Curtea Constituțională a reținut că prin Decizia nr. 544 din 28 aprilie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011



## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

514 din 21 iulie 2011, a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 10 alin. (2) și art. 20 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, învederând că *„dreptul la două grade de jurisdicție este garantat numai în materie penală, potrivit prevederilor art. 2 din Protocolul nr. 7 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, chiar și aici putând fi instituite, însă, unele excepții de la această regulă”*. În același sens este și Decizia nr. 491 din 6 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 446 din 13 iunie 2008, prin care Curtea, analizând o critică referitoare la lipsa posibilității de a declara și calea de atac a apelului împotriva hotărârii instanței de contencios administrativ, a reținut că *„este de competența exclusivă a legiuitorului instituirea regulilor de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești și modalitatea de exercitare a căilor de atac, iar principiul accesului liber la justiție presupune posibilitatea celor interesați de a le exercita, în condițiile stabilite prin lege, astfel încât accesul liber la justiție nu presupune accesul la toate structurile judecătorești și la toate mijloacele procedurale prin care se înfăptuiește justiția. Niciun text din Constituție nu garantează dreptul la două grade de jurisdicție. Chiar și reglementările internaționale în domeniul drepturilor omului, respectiv art. 2 din Protocolul nr. 7 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, garantează dreptul la dublul grad de jurisdicție exclusiv în materie penală, nu și în cauzele de natură administrativă.”*

Prin urmare, Curtea Constituțională a reținut conformitatea cu Legea fundamentală a dispozițiilor art. 20 din Legea nr. 554/2004, care reglementează calea de atac a recursului în materia contenciosului administrativ.

Mai mult, în jurisprudența instanței de contencios constituțional s-a reținut că *„(...) această opțiune a legiuitorului a fost impusă de exigența soluționării cu celeritate a procesului dedus judecătii, aceasta fiind una dintre caracteristicile acțiunii în contencios administrativ.”* (Decizia nr. 549/2008, mai sus menționată) sau că *„art. 17 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 stabilește că „Cererile adresate instanței se judecă de urgență și cu precădere (...)”, de unde rezultă că celeritatea este o caracteristică esențială a proceselor în materia contenciosului administrativ (...).”* (Decizia nr. 679/2009, mai sus menționată).

Aceste aspecte transpar și din modificările operate de legiuitor prin Legea nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative, modificări ce au urmărit (astfel cum se arată în *Expunerea de motive*) să reducă durata de soluționare a cauzelor, să echilibreze volumul de activitate între secțiile instanțelor judecătorești și să creeze premisele respectării principiului soluționării acestor cauze într-un termen rezonabil, în contextul în care s-a reținut volumul mare de activitate al instanțelor de contencios administrativ, cu impact direct asupra duratei de soluționare a cauzelor.



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011



## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

De asemenea, prezintă relevanță pentru prezenta analiză și cele statuate de Înalta Curte de Casație și Justiție cu referire la aspectele în discuție.

În acest sens, menționăm soluția de principiu stabilită de Plenul judecătorilor secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, întrunit în condițiile art. 33 alin. (1) din Regulamentul acestei instanțe și consemnată în Procesul-verbal din 28 octombrie 2013.

Cu acest prilej s-a stabilit, în unanimitate, în raport cu dispozițiile art. 7 - 12 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, că, **„întrucât calea de atac a apelului este incompatibilă cu specificul materiei contenciosului administrativ, cauzele având ca obiect cereri de apel formulate în temeiul dispozițiilor noului Cod de procedură civilă împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță de curțile de apel, ca instanțe de contencios administrativ, se califică și se vor înregistra ca cereri de recurs”**.

Tot astfel, prin Decizia nr. 20 din 5 octombrie 2015, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, a fost admis recursul în interesul legii și s-a stabilit că **„în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 287<sup>16</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, hotărârea pronunțată de către secția de contencios administrativ a tribunalului în procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică poate fi atacată numai cu recurs”**.

În considerentele acestei decizii s-a reținut că **„(...) nu poate fi primită teza potrivit căreia, odată cu intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, legiuitorul ar fi înțeles să se îndepărteze de la regula statornicită instituind, în unele situații, și în materia contenciosului administrativ un control total devolutiv, prin intermediul căii de atac a apelului. În realitate, doar în materie contravențională s-a prevăzut calea de atac devolutivă a apelului, dar aceasta se justifică prin specificul dreptului contravențional de a reprezenta «micul penal». În materia achizițiilor publice, dimpotrivă, în preambulul O.U.G. nr. 77/2012 - obligatoriu conform art. 43 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 - care enunță scopul și motivarea reglementării s-a arătat că se impune «adoptarea unor măsuri urgente pentru perfecționarea și flexibilizarea sistemului achizițiilor publice, în caz contrar existând riscul diminuării gradului de cheltuire a fondurilor alocate, inclusiv a fondurilor comunitare», ceea ce, din perspectiva acestui recurs în interesul legii, justifică o dată în plus identificarea recursului ca fiind calea de atac cea mai adecvată scopului indicat de**



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011



## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

**legiuitorul delegat”, soluție care "reafirmă regula conținută în art. 20 din Legea nr. 554/2004 și confirmă o soluție de tradiție în legislația națională, în materia contenciosului administrativ, recursul fiind singura cale de atac compatibilă”.**

Nu în ultimul rând, menționăm și Decizia nr. 17 din 18 septembrie 2017 cu privire la interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale privind calea de atac a apelului în materia contenciosului administrativ, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, prin care a fost admis recursul în interesul legii și s-a stabilit că **„În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale privind calea de atac în materia contenciosului administrativ, împotriva hotărârilor pronunțate în această materie poate fi exercitată numai calea de atac a recursului, cu excepția cazului prevăzut de dispozițiile art. 25 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.”**

În considerentele acestei decizii s-a reținut că **„În materia contenciosului administrativ, voința legiuitorului a fost aceea de a asigura judecarea proceselor cu celeritate, acesta fiind un principiu unanim recunoscut, care guvernează desfășurarea litigiilor aflate în sfera de competență a instanțelor de contencios administrativ.”**

Astfel, s-a arătat că dispozițiile art. 20 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004 **„fac referire în mod expres la urgență în judecarea căii de atac, consacrand principiul celerității în soluționarea acestor cauze, astfel că recursul apare ca fiind calea de atac cea mai adecvată scopului indicat de legiuitor”, soluție care „(...) confirmă o soluție de tradiție în legislația națională, în materia contenciosului administrativ, recursul fiind singura cale de atac compatibilă.”**

Prin urmare, **nu se justifică soluția legislativă propusă constând în înlocuirea căii de atac a recursului în materia contenciosului administrativ cu calea de atac a apelului.**

- Cu titlu de noutate pentru legislația națională, se propune introducerea unor dispoziții speciale privind litigiile complexe și se stabilește o procedură de determinare a instanței în astfel de litigii.

Se prevede că sunt litigii complexe cauzele de contencios administrativ care, prin natura, amploarea sau gradul de interdependență a problemelor juridice invocate, prezintă un caracter deosebit de dificultate și reclamă soluționare după reguli derogatorii de la competența generală, fiind enumerate o serie de cauze considerate astfel de litigii complexe.

Se propune ca partea interesată sau instanța sesizată să poată solicita, motivat, ca litigiul să fie soluționat de instanța ierarhic superioară, în vederea asigurării unei judecăți specializate și unitare.



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011

**O astfel de reglementare este lipsită de previzibilitate, stabilirea competenței urmând a fi realizată potrivit unor reguli neclare și aprecieri subiective, care în final vor conduce la crearea unei practici neunitare, cu atât mai mult cu cât legislația în vigoare prevede soluții pentru cazurile propuse a fi considerate litigii complexe.**

De exemplu, pentru situația prevăzută la art. 501 alin. (2) lit. b) din propunerea legislativă – *cauza care vizează reglementări ori acte administrative din domenii cu grad ridicat de specializare tehnic sau regim juridic derogatoriu (energie, infrastructură strategică, securitate cibernetică, comunicații, apărare, ordine publică, fonduri europene)* – există posibilitatea efectuării unei expertize. Totodată, pentru situațiile prevăzute la literele c) și d) ale aceleiași alineat – *cauzele care presupun un cumul de cereri conexe sau principale aparținând instanțelor de grade diferite, dar care formează un ansamblu indivizibil sau cauzele formulate împotriva unor acte sau conduite ce implică mai multe autorități publice de niveluri diferite* – sunt prevăzute reguli de determinare a competenței în cuprinsul Codului de procedură civilă.

Mai mult, deși dispozițiile speciale privind litigiile complexe se regăsesc în cuprinsul 501-503 din propunere, în cuprinsul art. 513 sunt redate dispoziții complementare privind litigiile complexe, fiind prezentate alte exemple de astfel de litigii. Or, o asemenea manieră de legiferare este contrară regulilor de tehnică legislativă referitoare la sistematizarea reglementării și evitarea paralelismelor.

- La art. 499 alin. (8) din propunere se prevede posibilitatea curților de apel de a elabora orientări interne sau rapoarte de practică unitară în materia contenciosului administrativ, pe care le transmit instanțelor inferioare din circumscripția lor și le pot utiliza ca fundament pentru sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu recursuri în interesul legii sau cereri de hotărâri prealabile.

Nu este clar, însă, ce rol au aceste „orientări interne” sau „rapoartele de practică unitară”, în condițiile în care, în acord cu art. 126 alin. (3) din Constituția României, republicată, Înalta Curte de Casație și Justiție este cea care asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale, mecanismele procedurale prin care se acordă eficiență acestei competențe fiind expres prevăzute de lege.

În plus, Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin Hotărârea Secției pentru judecători nr. 3243/2022, precum și Hotărârea Secției pentru judecători nr. 148/2015, cu modificările și completările ulterioare, reglementează anumite măsuri administrative privind unificarea practicii judiciare care pot fi luate la nivelul celorlalte instanțe judecătorești.

- Se schimbă și optica de reglementare a **căilor extraordinare de atac – revizuire și contestație în anulare** – propunându-se modificări sub aspectul motivelor căii de atac, termenelor de introducere, procedurii de soluționare etc., într-o manieră mult mai detaliată decât în prezent, specifică mai degrabă dreptului procedural comun, dar cu multiple deficiențe.

De exemplu, la art. 604 sunt reglementate motivele de revizuire, fiind preluate doar în parte motivele revizuirii prevăzute de Codul de procedură civilă.

Chiar dacă intenția inițiatorului ar fi fost aceea de a lăsa posibilitatea adăugării și a altor motive de revizuire (potrivit art. 604 alin. 1 lit. g din proiect reprezintă motiv de revizuire „*orice alt caz prevăzut expres de lege, care, prin natura și gravitatea sa, impune reexaminarea unei hotărâri definitive în interesul justiției și al ordinii de drept*”), reglementarea propusă ridică probleme serioase de claritate și previzibilitate și, în plus, lasă nereglementat motivul special prevăzut în prezent de art. 21 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, vizând pronunțarea hotărârilor rămase definitive prin încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, reglementat la art. 148 alin. (2) coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată.

- Se propune reglementarea detaliată a contenciosului fiscal, inclusiv a unor aspecte care fie sunt deja reglementate de Codul de procedură fiscală, fie ar trebui să facă obiectul de reglementare al acestuia, fie sunt în contradicție cu cele deja statuate prin acest din urmă cod.

Se impune, astfel, clarificarea fără echivoc a tuturor aspectelor cuprinse în coduri, pentru a nu se da nici o posibilitate de interpretare neunitară a acestor chestiuni și a se face distincția clară între procedura administrativă instituită în viitorul Cod de procedură administrativă și procedura referitoare la actul administrativ fiscal, care face obiectul unei reglementări speciale, respectiv Codul de procedură fiscală, care constituie în prezent sediul materiei pentru principalul recurs administrativ jurisdicțional.

- Tot într-o manieră foarte detaliată și cu multiple deficiențe din perspectiva cerinței de claritate a normei juridice se propune și reglementarea procedurii executării silită, cu deosebiri semnificative față de reglementarea în vigoare (e.g. titlul executoriu, instanța de executare, etapele procedurii de executare silită, măsurile pe care le poate dispune instanța de executare etc.).

De exemplu, nu este foarte clar ce măsuri poate dispune instanța în caz de neexecutare a obligațiilor de a face sau de a nu face, această chestiune fiind reglementată în mod diferit în cuprinsul mai multor articole (art. 621, art. 637 și art. 647 din propunere).

Totodată, nu se mai preiau soluții pentru anumite aspecte reglementate în prezent de Legea nr. 554/2004, cum ar fi publicarea hotărârilor judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot





## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”  
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

sau în parte un act administrativ cu caracter normativ în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București și acțiunea în regres.

### 3. Deficiențe de reglementare se constată și în ceea ce privește alte aspecte.

De exemplu, la secțiunea vizând accesul la informațiile de interes public, nu se mai prevede limitarea accesului la informațiile privind procedura în timpul anchetei penale, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidențiale ori se pun în pericol viața, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfășurare ori la informațiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces (reglementate în prezent la art. 12 alin. 1 lit. e și f din Legea nr. 544/2001). Or, în continuare este necesară respectarea echilibrului între dreptul persoanei de a accesa informațiile de interes public și obligația autorităților judiciare de a proteja interesul înfăptuirii justiției.

Pe aceste premise, date fiind numeroasele deficiențe pe care le prezintă *Propunerea legislativă privind Codul de procedură administrativă*, din care au fost prezentate doar câteva exemple, Comisia a apreciat că aceasta nu poate fi adoptată în forma propusă.

*Cu deosebită considerație,*

Secretarul general al Consiliului Superior al Magistraturii,  
Judecător Andreea Simona UZLĂU



Tel: (+40)21-311.69.32  
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro)  
Email: [legislatie@csm1909.ro](mailto:legislatie@csm1909.ro)



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,  
cod poștal 060011