

EVOLUȚIA ISTORICĂ A REGLEMENTĂRII CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV ÎN ROMÂNIA

HISTORICAL EVOLUTION OF ADMINISTRATIVE LITIGATION REGULATION IN ROMANIA

CZU: 342.95:347.51(498)

<https://doi.org/10.59295/spd2025j.68>

Cristina-Ioana DRAGOMIR GALAN, drd. România

ORCID: 0009-0008-9436-3991

E-mail: gateau1986@yahoo.com

Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova

Summary. *To understand the current regulation of administrative litigation, it is necessary to research the historical evolution of the institution of administrative litigation. The regulation of administrative litigation in Romania has been influenced by the evolution of the rule of law, but also by international factors. The research methods used are the historical, logical, systemic and technical-legal method.*

Keywords: *administrative litigation, courts, injured person, material and moral damages.*

INTRODUCERE

Într-un stat de drept unde organele statului trebuie să își exercite atribuțiile în deplină legalitate, instanțele de contencios administrativ reprezintă gardianul drepturilor fundamentale în relația dintre autoritățile administrației publice și cetățeni.

Tudor Drăganu definea contenciosul administrativ ca reprezentând totalitatea mijloacelor juridice puse la dispoziția cetățenilor pentru a putea lupta în vederea restabilirii ordinii de drept, tulburată prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administrației de stat, intervenite în aplicarea legilor și în funcționarea serviciilor publice [1, p. 168].

MATERIAL ȘI METODĂ

Complexitatea studiului efectuat a generat utilizarea unor metode diverse de cercetare. Pentru a realiza scopul propus, am utilizat diferite metode de cercetare științifică juridică, am aplicat metode corelative, precum logica, analiza și sinteza, inducția și deducția, recursul la unele principii și abordări, precum cele sistemice și istorice. Materialul utilizat s-a bazat pe o vastă bibliografie, cuprinzând doctrina autorilor români, monografiile și articole de specialitate, legislația națională, toate acestea reprezentând suportul pentru analiza evoluției instituției contenciosului administrativ.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

În România, sub aspectul evoluției, instituția contenciosului administra-

tiv a cunoscut numeroase etape și reglementări sub influența scenei politice internaționale.

Putem deosebi o primă etapă, legată de reformele legislative realizate de Domnitorul Alexandru Ioan Cuza, marcată de înființarea la 11 februarie 1864 a Consiliului de Stat, după model francez [2, p. 509]. Legea din 11 februarie 1864 (abrogată) introduce instituția contenciosului administrativ în România dând în competența Consiliului de Stat atribuții similare Consiliului de Stat din Franța [3]. Remarcăm din cuprinsul legii faptul că instituția nou creată era organ consultativ pe lângă Guvern, dependent de puterea executivă, fiind organul consultativ al domnului. Consiliul avea în componența sa un președinte - care era însuși domnul - un vicepreședinte, secretar general, doi secretari, nouă membri consilieri și nouă auditori. El avea în competența sa pregătirea proiectelor de legi pe care guvernul urma să le prezinte adunărilor, precum și a regulamentelor administrative. În afară de aceste atribuții consultative, Consiliul de Stat judeca acțiunile îndreptate de către particulari împotriva actelor ilegale ale administrației publice [4].

În ceea ce privește soluțiile pronunțate de Consiliul de Stat, reținem faptul că activitatea acestei instituții reprezenta doar un început de contencios administrativ deoarece prin hotărârile Consiliului de Stat nu se anulau acte administrative ilegale și nici nu se acordau despăgubiri, întrucât hotărârile sale erau considerate numai niște avize, hotărârea definitivă aparținând ministerului ce confirma avizul [5, p. 282]. Astfel, în cazul reparării prejudiciului prin actele autorităților, art. 33 prevedea că hotărârea Consiliului de Stat nu reprezintă o jurisdicție de ultim grad, particularii putând să se adreseze în continuare tribunalelor ordinare.

Deosebit de important, art. 52 din lege institua și un contencios de interpretare, prevăzând că particularii puteau solicita direct Consiliului de Stat interpretarea unui decret, regulament sau ordonanțe. Legea prevedea și calea de atac împotriva hotărârilor pronunțate de Consiliul de Stat. Revizuirea se putea solicita în termen de 3 luni de la comunicarea hotărârii, pentru cazurile expres prevăzute în art. 34 din lege: a) când hotărârea era efectul unei erori de fapt, care rezulta din actele și documentele prezentate; b) când ulterior pronunțării hotărârii s-au descoperit documente noi care puteau să schimbe starea chestiunii; c) când prin hotărâre s-a dat mai mult decât s-a cerut; d) când hotărârea s-a dat cu încălcarea formelor cerute de legi și de regulamente. Această cale de atac preconiza calea extraordinară de atac a revizuirii prevăzute prin legislația actuală. Consiliul de Stat, după doi ani de activitate a fost desființat prin art. 131 al Constituției din 1866, iar prin legea specială din 9 iulie 1866, atribuțiile lui au fost repartizate instanțelor judecătorești și organelor administrative.

Doctrina este unanimă în a considera că, ostilitatea legiuitorului constituant față de Consiliul de Stat s-a datorat dependenței acestei instituții de guvern, apreciindu-se că această instituție „se arătase prea dependentă de guvern și care mai mult încă ajutase pe acesta în politica sa dictatorială în intervalul 1864-1866, când Consiliul de Stat a înlocuit Parlamentul în elaborarea legilor” [6, p. 150].

A doua perioadă a contenciosului administrativ, cuprinsă între anii 1866-1905, se „caracterizează prin atribuirea contenciosului administrativ instanțelor judecătorești or-

dinare” [7 p. 335-337]. Astfel, potrivit Legii pentru împărțirea atribuțiilor Consiliului de Stat din 12 iulie 1866, cauzele din competența Consiliului de Stat ca instanță superioară consiliilor județene sau comitetelor permanente au fost repartizate curților de apel, cu recurs în casație pentru lipsă de competență și exces de putere. Toate celelalte litigii erau repartizate pentru competență soluționare celorlalte instanțe judecătorești [8 p. 191].

Această a doua perioadă a contenciosului administrativ român, cuprinsă între anii 1866-1905, este caracterizată de investirea tribunalelor de drept comun, după modelul anglo-saxon, abandonându-se sistemul francez al Consiliului de Stat [2, p. 509].

O a treia perioadă importantă este dată de consolidarea instituției contenciosului administrativ din România în strânsă legătură cu extinderea competențelor Curții de Casație, percepută ca „o consolidare a rolului său în cadrul puterii judecătorești, al statului și societății românești în ansamblul său” [9, p. 211].

Legea pentru reorganizarea Curții de Casație și Justiție din 1 iulie 1905 (abrogată) a acordat Secțiunii a III-a competența de a judeca recursurile în contra unor categorii de acte administrative, curtea fiind competentă asupra „regulamentelor și ordonanțelor făcute cu călcarea legii de puterea centrală, județeană, comunală sau de alte autorități publice, care s-ar viola un drept patrimonial sau refuzul acestor autorități de a rezolva o cerere relativă la un asemenea drept, cu excepția actelor de guvernământ” (art. 4 alin. 9 lit h din Lege). Curtea de Casație și Justiție avea competența și asupra actelor emise de prefect, primar și alte autorități publice, dacă prin respectivele acte s-ar viola un drept patrimonial. Legea din 1 iulie 1905 prevedea că obiectul acțiunii în justiție putea fi și refuzul autorității de a soluționa o cerere prin care s-ar vătăma un drept patrimonial.

Legea din 24 martie 1910 a scos din competența Secției a III-a cauzele din materia contenciosului administrativ, fiind redată în competența instanțelor de drept comun, fără a mai recunoaște acestora dreptul de a anula actele administrative [10].

Prin Legea Curții de Casație din 25 martie 1910 (abrogată), sistemul contenciosului administrativ instituit prin Legea din 1905 a fost desființat, cauzele fiind date în competența instanțelor de drept comun, în acest sens, art. 74 prevedea că „pricinile dintre particulari și stat, județe și comune sau alte autorități publice, pentru vătămarea drepturilor particularilor din actele administrative de autoritate, venite înaintea instanțelor judecătorești, conform principiilor generale ale dreptului, se vor judeca de urgență și cu precădere asupra tuturor celorlalte afaceri”. Prin această lege se recunoaște expres celebritatea soluționării cauzelor în materia contenciosului administrativ.

Cu privire la această modificare de competență, doctrina arată că, „deși contenciosul din 1905 fusese desființat, totuși ideea lui de bază își făcuse drum în conștiința generală juridică, care nu se mai putea împăca cu un contencios redus și limitat, ca în sistemul anterior legii din 1905” [6, p. 93].

Această situație a rezistat aproape doi ani de zile, deoarece prin Legea din 16 februarie 1912 cauzele de contencios administrativ au revenit în competența Secției a III-a a Curții de Casație și Justiție. Doctrina interbelică a apreciat momentul legislativ în sensul în care Curtea de Casație și Justiție a devenit „un organ jurisdicțional în materie de

contencios administrativ cu o competență multiplă și generală, un adevărat judecător de drept comun în materie de acte administrative de autoritate” [6, p.94].

Doctrina a apreciat că Legea din anul 1912 a introdus noțiunea de act administrativ de autoritate și a reglementat conținutul actelor de guvernământ, acte ce nu făceau obiectul controlului instanțelor de contencios administrativ [11, p.465].

Prin adoptarea Constituției de la 1923 (abrogată)[12] contenciosul administrativ a devenit o instituție de ordin constituțional. Constituția din anul 1923 stabilea că nu se pot înființa autorități speciale cu atribuții de contencios administrativ, art. 107 prevăzând expres „Contenciosul administrativ este în căderea puterii judecătorești, potrivit legii speciale”. La același articol legiuitorul constituant stabilea competența instanțelor de contencios administrativ de a analiza actele de autoritate și actele de gestiune emise „cu călcarea legilor și a regulamentelor, fie prin rea voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept”.

Contenciosul reglementat prin Constituția din 1923 era un contencios de plină jurisdicție deoarece recunoștea pentru persoana vătămată dreptul de a solicita nu numai anularea actului, ci și acordarea de despăgubiri și recunoașterea dreptului subiectiv. Astfel, potrivit art. 107 din Constituție, „Organele puterii judiciare judecă dacă actul este ilegal, îl pot anula sau pot pronunța daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având și căderea de a judeca și cererea de despăgubire, fie contra autorității administrative chemate în judecată, fie contra funcționarului vinovat”.

În aplicarea prevederilor constituționale, legiuitorul a emis o nouă lege specială pentru contenciosul administrativ în 23 decembrie 1925. Scopul declarat al acestei reglementări l-a reprezentat „dezvoltarea principiilor din Constituție în ceea ce privește responsabilitatea organelor puterii publice în caz de nesocotire a legalității prin abuz de autoritate, proclamând dreptul celui vătămat, nu numai de a cere desființarea abuzului prin anulare, dar și despăgubiri pentru daunele încercate, recunoscând competența puterii judecătorești pentru a statua în aceste chestiuni” [8, p. 194].

Art. 1 din Legea pentru contenciosul administrativ din 1925 reglementa dreptul persoanei vătămate printr-un act administrativ de autoritate emis cu încălcarea legilor și a regulamentelor, sau prin reaua voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept. Legea pentru contenciosul administrativ din 23 decembrie 1925 „a investit curțile de apel din circumscripția în care domiciliază reclamantul cu competența de a judeca cererile de contencios administrativ, iar hotărârile pronunțate erau supuse recursului fostei CCJ, astfel încât contenciosul reglementat în 1925 era unul subiectiv și de plină jurisdicție” [13, p.30].

Legea prevedea și necesitatea plângerii prealabile, stabilind și regulile de procedură pentru judecarea acțiunilor în contencios administrativ, fiind obligatorie citarea reclamantului și a autorității publice pârâte. Pârâtul consiliul județean sau orice delegație județeană era citat prin prefect, iar consiliile comunale, urbane sau rurale erau citate prin primar.

În ceea ce privește soluțiile pronunțate, în cazul în care constata actul ilegal, curtea de apel avea competența de a anula actul administrativ și de a obliga la despăgubiri

autoritatea administrativă pârâtă sau funcționarul vinovat. Observăm că „Legea pentru contenciosul administrativ din 1925 a consolidat dreptul persoanei vătămate de a solicita instanței de contencios administrativ obligarea autorității publice la acoperirea prejudiciului produs prin actul administrativ ilegal” [8, p. 196], această reglementare fiind considerată de instanțele judecătorești ca fiind compatibilă cu dispozițiile dreptului comun întemeiate pe art. 998 C.civil.

Concluzionăm că reglementarea contenciosului administrativ prin Legea din 1925 este una de o importanță deosebită pentru istoria contenciosului administrativ din România, fiind instituit un contencios de plină jurisdicție, ce se caracterizează prin aceea că, instanța de contencios administrativ soluționând cererea persoanei vătămate printr-un act administrativ tipic ilegal sau prin refuzul autorităților publice de a-i soluționa cererea privitoare la un drept prevăzut de lege, putea anula actul administrativ ilegal, putea obliga autoritatea publică la soluționarea cererii și putea acorda despăgubiri pentru prejudiciul produs prin actul administrativ ilegal sau prin refuzul administrației. Doamna profesor Verginia Vedinaș arată că „perioada interbelică a fost dominată de adoptarea Constituției de la 1923, considerată de majoritatea autorilor ca fiind cea mai democratică Constituție a României” [14, p. 33].

Deși Constituția din 1923 și cea din 1938 au impus principiul după care contenciosul administrativ este dat în competența instanțelor judecătorești, au fost menținute și înființate instanțe jurisdicționale administrative, competente să verifice legalitatea unor categorii de acte emise de autorități publice locale.

Prin Constituția Republicii Populare Române din 1948 (abrogată) se prevedea că organul suprem al puterii de Stat a Republicii Populare Române este Marea Adunare Națională a R. P. R. (Art. 37.) Pornind de la principiul unicității puterii de stat și de la subordonarea organelor administrației de stat Marii Adunări Naționale prevăzut de noua Constituție, prin Decretul nr. 128 din 9 iulie 1948 a fost abrogată atât Legea pentru contenciosul administrativ din 1925, cât și Legea pentru organizarea curților administrative din 1939. „După 1948, instanțele judecătorești de drept comun au rămas cu dreptul de a controla legalitatea actelor administrative pe calea acțiunii directe numai în mod excepțional, în cazul expres prevăzut de lege” [2, p.513]. Doctrina a arătat despre perioada cuprinsă între anii 1965-1990 faptul că fiind un stat totalitar, „instituția contenciosului administrativ a avut, în realitate, un rol pur propagandistic, fiind pur formală, fără relevanță în apărarea drepturilor cetățenilor și contracararea abuzurilor autorităților administrative” [2, p.514].

După prăbușirea regimului comunist a fost adoptată Legea contenciosului administrativ nr. 29 din 7 noiembrie 1990 (abrogată)[15] ce a reglementat instituția contenciosului administrativ drept un mijloc efectiv de control al legalității activității organelor administrației.

Prin Legea nr. 29/1990 s-a reglementat controlul direct pe calea acțiunii judiciare, atât asupra actului administrativ propriu-zis, cât și asupra actului administrativ asimilat reprezentat de refuzul nejustificat și de tăcerea administrației. Legea nr. 29/1990 institua

un contencios de plină jurisdicție întrucât instanța de judecată putea pronunța următoarele soluții: să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, un certificat, o adeverință sau orice alt înscris, să acorde daune materiale și morale.

Legea a instituit caracterul obligatoriu al procedurii administrative prealabile. Din interpretarea art. 5 din Legea nr. 29/1990 rezultă că procedura administrativă prealabilă putea îmbrăca forma recursului grațios și a celui administrativ ierarhic [16, p. 76].

Termenul limită pentru introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ era de un an de la data comunicării actului administrativ a cărui anulare se cere. Competența instanței de contencios administrativ era prevăzută de art. 6 din lege, respectiv tribunalul județean sau al municipiului București în a cărui raza teritorială își are domiciliul reclamantul. Calea de atac împotriva sentinței tribunalului era recursul la Curtea Supremă de Justiție în termen de 15 zile de la comunicare. Recursul era suspensiv de executare (art. 14).

Actuala lege a contenciosului administrativ, Legea nr. 554 din 2 decembrie 2004 [17] a abrogat Legea nr. 29/1990. Noua lege a contenciosului administrativ a adus o serie de soluții problemelor de practică apărute în baza Legii nr. 29/1990. Pentru claritatea exprimării, noua lege oferă definițiile multor termeni specifici în materia controlului de legalitate asupra actelor administrative, prevede o sferă mai restrânsă a actelor administrative exceptate de la controlul instanței de contencios administrativ și o reglementare mai amplă în ceea ce privește instituția suspendării executării actului administrativ. Actuala lege a contenciosului administrativ reglementează atât contenciosul obiectiv, cât și contenciosul subiectiv, fiind extinsă sfera autorităților publice care pot introduce acțiuni în instanța de contencios administrativ.

Evoluția contenciosului administrativ a fost în strânsă legătură și cu aderarea statului român la Uniunea Europeană, pe lângă motivele de revizuire reglementate de Codul de procedură civilă, Legea nr. 554/2004 a introdus ca motiv de revizuire, 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.

CONCLUZII

Controlul exercitat de instanțele de contencios administrativ constituie o garanție și o protecție împotriva eventualelor abuzuri în cadrul activității autorităților publice. Contenciosul administrativ este indisolubil legat de statul de drept, fiind o modalitate de exercitare a controlului judecătoresc asupra activității autorităților publice. Contenciosul administrativ din România a parcurs mai multe etape, legislația consacrand inițial sistemul francez, apoi pe cel anglo-saxon, cu anumite specificități ce au ținut de contextul istoric. Forma actuală a instituției contenciosului administrativ este consecința evoluției statului de drept în România, inclusiv a integrării României în Uniunea Europeană.

REFERINȚE:

1. DRĂGANU T. *Introducere în Teoria și practica statului de drept*, Cluj-Napoca, 1992 Ed. Dacia, p. 221
2. IORGOVAN A. *Tratat de drept administrativ* vol. II, ediția 4, București, 2005, Ed. All Beck, p. 509 ISBN 973-655-729-4 p.699
3. Legea nr. 167/1864 pentru înființarea unui consiliu de stat Disponibil: <https://lege5.ro/Gratuit/heztqmzr/legea-nr-167-1864-pentru-infiintierea-unui-consiliu-de-statu?pid=43414643>[Accesat: 12.05.2025].
4. Direcția Arhivelor Centrale <https://arhivelenationale.ro/site/download/inventare/Consiliul-de-Stat.-1864-1866.-Inv.-871.pdf> [Accesat: 12.05.2025].
5. PRISĂCARU V. *Tratat de drept administrativ român* București 1993 Ed. Lumina Lex ISBN: 973-96296-7-9 p.543
6. RARINCESCU C.G. *Contenciosul administrativ român* București 1936, Ed. Universală Alcalay , p. 435
7. TRĂILESCU A., *Drept administrativ* București 2005 Ed. All Beck, ISBN/ISSN: 978-606-18-1021-5
8. MĂȚĂ DC *Drept administrativ*, vol. II București 2021 Ed. Universul Juridic p. 191 ISBN 978-606-39-0757-9 327p
9. DUȚU M, *Istoria Înaltei Curți de Casație și Justiție a României*, Bucuresti 2012 Ed. Universul Juridic ISBN:978-973-1277-127 p.508
10. Înalta Curte de Casație si Justiție a României Disponibil: <https://www.iccj.ro/despre-institutie/istoricul-iccj/inalta-curte-de-casatie-si-justitie-a-romaniei/> [Accesat: 12.05.2025].
11. HAMANGIU C, HUTSCHNEKER R., IULIU G *Recursul în casație și contenciosul administrativ. Comentariul legilor Curții de Casație și a Contenciosului administrativ după doctrină și jurisprudență*, București 1930 Ed. Națională S. Ciornei, p. 1071
12. CONSTITUȚIA României din 1923 Disponibil: https://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?idt=1517 [Accesat: 14.05.2025].
13. GRIGORAȘ T, *Controlul judiciar asupra administrației publice. Contenciosul administrativ în IRDO nr. 1/2013*,p.30
14. VEDINAȘ V., *Dreptul administrativ român la cumpăna dintre milenii, veacuri și regimuri politice* RDP nr. 4/2022 p. 33
15. Legea contenciosului administrativ nr. 29 din 7 noiembrie 1990 publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 122 din 8 noiembrie 1990 Disponibil: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/793> [Accesat: 01.06.2025].
16. VEDINAȘ V., *Introducere în dreptul contenciosului administrativ*, București 1999, Ed. Fundația România de mâine, ISBN 973-582-146-X p. 140
17. Legea nr. 554 din 2 decembrie 2004 Disponibil: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/57426> [Accesat: 01.06.2025].