



PRIM MINISTRU

**Domnule președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

### **PUNCT DE VEDERE**

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea art.2 și pentru modificarea și completarea art.14 din Legea nr.554/2004 contenciosului administrativ*, inițiată de doamna deputat USR Oana Murariu împreună cu un grup de parlamentari USR, PNL, UDMR (Plx.550/2023).

### **I. Principalele reglementări**

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul definirii viciului extrinsec ca fiind „*viciu al unui act administrativ rezultat din încălcarea dispozițiilor legale raportat la competență și formalitățile necesare în vederea adoptării sau emiterii sale, iar nu la conținutul său propriu-zis*”.

De asemenea, se propune ca, în ipoteza în care o autoritate publică emite un nou act administrativ cu același conținut precum cel *suspendat/anulat* deja de către o instanță, actul administrativ nou emis să fie suspendat de drept, până la momentul rămânerii definitive a hotărârii privind cererea de anulare a sa.

## II. Observații

1. Analizând soluțiile preconizate, considerăm că unele dintre acestea sunt de natură să genereze incertitudine juridică cu privire la aplicarea unitară a dispozițiilor *Legii nr. 554/2004*, normele propuse nerespectând cerințele de precizie, claritate și previzibilitate impuse de textele constituționale, cu efectul afectării *principiului securității juridice*.

Astfel, în ceea ce privește intenția de clarificare a unor norme incidente în materia suspendării executării actului prin mecanismele procedurale permise de lege - fie suspendarea printr-o cerere formulată după formularea unei plângeri prealabile, fie prin acțiunea principală -, prin definirea de către prezenta propunere legislativă a *viciului de nelegalitate extrinsec* (implicit și a celui intrinsec), deși această intenție este lăudabilă, în absența unui cadru normativ clar privitor la regimul juridic aplicabil actelor administrative și formelor asimilate acestora<sup>1</sup>, ceea ce ar impune o reglementare unitară și sistematizată a procedurii administrative, se poate ajunge la un rezultat contrar chiar scopului urmărit de inițiatorii propunerii.

Astfel cum s-a arătat în doctrină, „*Adoptarea Codului de procedură administrativă*<sup>2</sup> va permite regândirea pe fond a teoriei actului administrativ din perspectiva unor prevederi legale exprese în ceea ce privește regimul juridic aplicabil acestora sub aspectul definirii, clasificării, identificării unui model de conținut, al condițiilor de valabilitate și al modalităților de ieșire din vigoare a actelor administrative. Implicațiile codificării procedurii administrative asupra teoriei actului administrativ vor fi profunde și de o reală utilitate în practica administrativă și implicit, în instanțele de contencios administrativ. (...) O abundență de reglementări speciale, creatoare adeseori de confuzii și suprapuneri normative contradictorii, corelată cu existența unui vid legislativ privitor spre exemplu, la regimul juridic aplicabil actelor administrative și formelor asimilate acestora, precum, contractele administrative impun o reglementare unitară și sistematizată a procedurii administrative”.

---

<sup>1</sup> *Legea nr. 24/2000* cuprinde reglementări aplicabile exclusiv elaborării actelor administrative cu caracter normativ;

<sup>2</sup> Tezele prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă fiind aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 946/2023;

De exemplu, plecând de la definiția *viciului de nelegalitate extrinsec* propusă de autori, ca fiind viciul „*rezultat din încălcarea dispozițiilor legale raportat la competență și formalitățile necesare în vederea adoptării sau emiterii sale, iar nu la conținutul său propriu-zis*”, se ridică întrebarea dacă, în lipsa motivării actului administrativ - motivarea fiind o cerință cu privire la care în doctrină s-a exprimat atât opinia că reprezintă o condiție, cât și cea în sensul calificării acesteia drept condiție de fond s-ar permite autorității publice, în ipoteza suspendării executării actului administrativ, emiterea din nou a acestuia cu remedierea *viciului de nelegalitate* (prin motivarea acestuia) ori, dimpotrivă, întrucât privește „*conținutul propriu-zis*” al actului, *viciul de nelegalitate* nu ar putea fi remediat<sup>3</sup>.

În plus, considerăm că această definiție nu este suficient de clară (avem în vedere neclaritatea expresiei „*formalități necesare*”), dar, mai ales, este criticabilă deoarece un viciu al actului administrativ care constă în încălcarea unor dispoziții legale privind competența (de emitere sau adoptare a actului) nu poate fi considerat un viciu „*extrinsec*” care ar putea să fie „*remediat*”.

2. În ceea ce privește modificarea propusă pentru alin. (5) al art. 14 din *Legea nr. 554/2004*, potrivit căruia „*în ipoteza în care se emite un nou act administrativ cu același conținut ca și cel suspendat de către instanță, acesta este suspendat de drept până la momentul rămânerii definitive a hotărârii privind cererea de anulare a sa. Plângerea prealabilă este facultativă. Acțiunea se judecă în condiții de urgență*”, se observă că reglementarea *de lege lata* oferă particularului cel mai mare grad de protecție juridică, respectiv suspendarea de drept a noului act administrativ.

Pe de altă parte, soluția ca noul act să fie „*suspendat de drept până la momentul rămânerii definitive a hotărârii privind cererea de anulare a sa*” este discutabilă, deoarece suspendarea actului administrativ (care operează de drept) cu același conținut ca și cel suspendat pe cale judiciară ar trebui să urmeze regimul aplicat actului administrativ suspendat prin hotărârea instanței - respectiv „*până la pronunțarea instanței de fond*”, iar „*în ipoteza admiterii acțiunii de fond, măsura suspendării, dispusă în*

---

<sup>3</sup> *Problematika motivării actului administrativ - condiție de formă sau condiție de fond - a făcut subiectul unor controverse în doctrină, apreciindu-se că „motivarea rămâne o condiție de formă, pentru un motiv foarte simplu: numai condițiile de formă trebuie evidențiate expres în cuprinsul actului (sub eventuala condiție a nulității), nu și cele de fond”.*

condițiile art. 14, se prelungește de drept până la soluționarea definitivă a cauzei, chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ în temeiul alin. (1)”, neputând-se sub nicio formă prezuma în mod absolut că soluția instanței de fond va fi în toate cazurile cea de anulare a actului administrativ suspendat pe cale judiciară.

Așadar, din formularea soluției propuse pare să rezulte prezumția că suspendarea judiciară dispusă are ca efect invariabil anularea actului administrativ.

3. În ceea ce privește soluția propusă pentru alin. (5<sup>1</sup>) al art. 14 din *Legea nr. 554/2004*, norma propusă va genera ambiguitate juridică, întrucât din sintagma „dacă acțiunea împotriva primului act administrativ este admisă” nu reiese cu claritate care este acțiunea avută în vedere de către inițiatorii propunerii - este vorba de acțiunea în anulare a actului administrativ sau de altă acțiune.

Întrucât modificarea propusă are în vedere art. 14 din lege, putem presupune, fără a exista însă o certitudine absolută, că se are în vedere acțiunea în anulare a actului administrativ. Cu toate acestea, norma propusă nu menționează în mod expres că acțiunea în anulare formulată împotriva actului administrativ a fost admisă în mod definitiv, ci, indistinctiv, că acțiunea a fost admisă.

Totodată, referitor la soluția propusă pentru alin. (5<sup>1</sup>) al art. 14 din *Legea nr. 554/2004* - respectiv ca atunci când acțiunea împotriva „primului act administrativ” este admisă, actul suspendat de drept să își înceteze de drept efectele -, semnalăm că nu se înțelege care mai este rațiunea soluției propuse pentru alin. (5) al art. 14, ce reglementează demersurile judiciare necesare (printr-o acțiune în anulare) împotriva noului act administrativ, cu același conținut ca și cel suspendat de către instanță.

În alți termeni, cele două norme, deși au în vedere aceeași ipoteză, conțin soluții opuse - fie este necesar ca noul act administrativ să fie anulat de către instanță, fie își încetează de drept efectele.

Pe cale de consecință, această soluție legislativă nu asigură certitudinea juridică care trebuie să caracterizeze inclusiv raporturile născute, modificate sau stinse de actul administrativ.

4. În ceea ce privește soluția propusă pentru (5<sup>2</sup>) al art. 14 din *Legea nr. 554/2004*, menționăm că nu rezultă care este utilitatea practică a noii reglementării, fiind în principiu dificil de imaginat situația în care, după

anularea definitivă a unui act administrativ, autoritatea publică procedează la emiterea unui nou act administrativ cu același conținut ca și cel anulat de către instanță, o astfel de situație fiind de natură să conducă inclusiv la posibilitatea angajării răspunderii penale a celor vinovați, dacă sunt întrunite condițiile de tipicitate ale infracțiunii de abuz în serviciu.

În plus, teza finală a alineatului propus nu menționează în mod expres momentul de la care începe să curgă termenul de introducere a acțiunii în anulare a actului, cu atât mai mult cu cât *„neintroducerea acțiunii în anulare a actului în termen de 60 de zile atrage încetarea suspendării de drept fără nicio formalitate”*.

5. Referitor la soluția din cuprinsul alin. (5<sup>4</sup>) al art. 15, se propune ca *„în cazurile prevăzute la alin. (5) și (5<sup>2</sup>)”*, instanța investită cu acțiunea în anulare a actului să constate, la primul termen de judecată, suspendarea actului administrativ raportat la obiectul acțiunii. Pare că rațiunea și utilitatea reglementării constă în reglementarea situației actelor administrative a căror suspendare sau anulare s-a dispus exclusiv pentru *vicii extrinseci*, dacă sunt emise ulterior cu remedierea tuturor acestor vicii, caz în care suspendarea nu va fi constatată de către instanță.

6. Referitor la soluția propusă în cuprinsul alin. (5<sup>5</sup>) al art. 14, ce are în vedere amendarea persoanei răspunzătoare potrivit art. 16 din lege cu amendă de la 5.000 lei la 10.000 lei pentru exces de putere, considerăm că într-o astfel de situație avem de-a face cu un exercițiu nelicit *proprio sensu*, sintagma *„pentru exces de putere”* fiind în opinia noastră impropriu utilizată. Potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. n), excesul de putere este definit de *Legea nr. 554/2004* ca fiind *„exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor”*.

Astfel cum se arată în doctrină, dreptul de apreciere sau puterea discreționară reprezintă acea marjă de libertate lăsată la aprecierea unei autorități astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale. Dincolo de aceste limite, autoritatea respectivă va acționa cu exces de putere, ce poate fi cenzurat de instanțele de judecată.

7. Nu în ultimul rând, în opinia noastră propunerea utilizează o terminologie care nu este la adăpost de critici, neriguroasă din punct de vedere al conținutului juridic.

Astfel, menționăm cu titlu de exemplu: „*Plângerea prealabilă este facultativă*”, în vreme ce o reglementare armonizată cu prevederile *Legii nr. 554/2004* ar trebui să prevadă faptul că „*Plângerea prealabilă nu este obligatorie*”.

De asemenea, formularea „*Acțiunea se judecă în condiții de urgență*” ar trebui înlocuită, tot pentru rigoarea exprimării, cu sintagma „*Judecata se face de urgență (și cu precădere)*”.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,  
[Redacted]  
**Ion-Măriaș CIOLACU**  
[Redacted]  
**PRIM-MINISTRU**

**Domnului deputat Alfred-Robert SIMONIS**  
**Președintele interimar al Camerei Deputaților**