

EXPUNERE DE MOTIVE

Inițiativa legislativă tratează 3 aspecte importante ale Legii nr. 554/2004 contenciosului administrativ, modificări de paradigmă în ceea ce privește aplicabilitatea în practica judiciară. Este vorba despre: a) stabilirea regimului actelor administrative a-personale, care nu se încadrează nici în categoria actelor normative și nici în cea a actelor individuale, clasificarea fiind incompletă la nivel legislativ și suplinită prin efort doctrinar, b) eliminarea obligativității plângerii prealabile înaintea adresării instanței de judecată cu o solicitare de anulare a unui act administrativ și c) reglementarea unitară a calității procesuale pasive în contenciosul administrativ - în sensul conferirii acestei calități persoanei juridice. Le vom trata pe rând.

a) Stabilirea regimului actelor a-personale, particulare

În dreptul nostru administrativ s-a reglementat distincția acte administrative normative - acte administrative individuale pornind de la destinatarii acestora. Dacă actul este adresat specific unei persoane sau mai multor persoane clar determinate discutăm de un act individual, iar dacă actul nu se adresează în mod specific unor persoane determinate, ci unor persoane determinabile, discutăm de un act normativ. Doctrina a identificat, însă, că această clasificare este incompletă, existând o categorie de acte administrative care nu are ca scop producerea de efecte juridice în patrimoniul unor persoane - ci vizează un alt scop, actele a-personale sau actele particulare:

„Pornind de la criteriul determinării sau indeterminării subiecților la care actele administrative se aplică, vom constata că actul reglementar nu își cunoaște beneficiarii; spunem că, în acest caz, actul este impersonal. Cu alte cuvinte, arătăm noi, actul se aplică unor persoane, însă în momentul emiterii lui nu știm exact nici la câte anume și nici la care. Dimpotrivă, actul individual își cunoaște destinatarii (unul sau mai mulți) și, din acest punct de vedere, este personal: norma se individualizează, se personalizează prin nominalizarea destinatarului său. Așadar, avem acte impersonale - acte personale: o aparentă dihotomie. Spunem aparentă, întrucât clasificarea nu este exhaustivă. Există unele acte care nu se încadrează perfect în niciuna dintre cele două categorii și aceasta, pentru că nu se referă - direct - la persoane. Ele sunt, prin urmare, „apersonale”. Vorbim despre așa-numitele acte particulare sau decizii de speță ori chiar acte non-reglementare în sens restrâns. Indiferent de denumirea utilizată, acestea reprezintă acte care se aplică la o situație dată, dar sunt susceptibile să producă efecte asupra unui număr nedeterminat de persoane sau măsurile care nu fac decât să aplice la un caz particular o reglementare prealabilă, care rămâne prin aceasta nemodificată. Din acest punct de vedere, așadar, actele particulare reprezintă o a treia categorie de acte: vom vorbi despre trihotomia apersonal - impersonal - personal. [...] Declarația de utilitate publică, o hotărâre de Guvern de organizare a unui referendum, o hotărâre de Guvern prin care se stabilește lista substanțelor stupefiante sau anabolizante etc., o hotărâre de consiliu

local prin care se redenumeste o stradă ori o piață publică sau se stabilește amplasarea unui ansamblu statuar etc.”¹

Având în vedere că este echivoc dacă la această a 3-a categorie de acte administrative se aplică regulile de la actele normative sau de la cele individuale, este oportună reglementarea clarificarea regimul juridic al acestora în însuși corpul legii - adoptând regimul actelor normative.

b) Eliminarea obligativității plângerii prealabile înaintea adresării instanței

Obligativitatea formulării plângerii prealabile împotriva unui act administrativ probabil a avut o dublă rațiune: să existe un dialog prealabil adresării instanței de judecată, autoritatea publică având oportunitatea de a analiza dacă a efectuat, într-adevăr, erori în emiterea actului și să dispună revocarea sau modificarea sa, iar pe de altă parte, plasarea unui filtru de admisibilitate în fața instanțelor de judecată - cine nu este suficient de diligent să efectueze plângerea prealabilă nu are dreptul de a sta în judecată. Dacă prima rațiune pare echilibrată și de bun-simț, cea de-a doua creează o disproporție vădită între administrație și particular în defavoarea particularului, mai ales având în vedere că plângerea trebuie formulată într-un termen extrem de scurt - de doar 30 de zile.

În practică, însă, s-a observat pe de-o parte că în proporție absolut covârșitoare plângerile prealabile se resping², iar pe de altă parte, că practica judiciară a dezvoltat anumite tendințe de abuz, care au reclamat modificări ale Legii nr. 554/2004 în vederea contracarării, cum ar fi respingerea ca inadmisibilă a acțiunii în anularea actului administrativ dacă conținea mai multe argumente decât figurau în plângerea prealabilă formulată inițial. Având în vedere că cvasitotalitatea plângerilor prealabile se resping, activitatea administrației este îngreunată cu sarcina analizei acestora și furnizării unui răspuns - de exemplu în cazul HCL-urilor, consiliile locale trebuie să voteze soluția dată plângerii prealabile cu punct distinct fixat pe ordinea de zi a ședinței consiliului. În ceea ce privește activitatea judiciară, ridicarea excepției prematurității cererii de chemare în judecată în baza unor pretinse vicii ale plângerii prealabile ori neîncadrarea în termen este o regulă, de cele mai multe ori excepția fiind respinsă, însă crescând în mod artificial și inutil efort suplimentar în gestionarea dosarului în cauză.

Soluția propusă prin inițiativa legislativă are ca scop atât degrevarea administrației, cât și a instanțelor de judecată, prin acordarea caracterului facultativ plângerilor prealabile. Este firesc ca persoanele care doresc o comunicare prealabilă cu administrația înaintea adresării instanțelor de

¹ O.Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel. Tomul 1. Noțiuni*, Ediția a 2-a, revizuită și adăugită, Editura Hamangiu, București, 2022, p. 88-89

² De exemplu, potrivit răspunsurilor furnizate de autoritățile mai jos menționate în cursul anului 2022, în 2021 s-au formulat 21 de plângeri prealabile împotriva dispozițiilor primarului municipiului Cluj-Napoca și niciuna nu a fost admisă, 33 de plângeri împotriva hotărârilor consiliului local Cluj-Napoca și doar 3% admise, 85 de plângeri prealabile împotriva dispozițiilor primarului municipiului Brașov și niciuna admisă, 15 împotriva hotărârilor consiliului local Brașov și niciuna admisă, 44 împotriva dispozițiilor primarului municipiului Craiova, niciuna admisă, 18 împotriva hotărârilor consiliului local Craiova, niciuna admisă, 118 plângeri împotriva dispozițiilor primarului Sectorului 2 București și doar 5% admise, toate plângerile prealabile formulate împotriva ordinelor de prefect din toată țara au fost respinse, cu excepția instituției prefectului Prahova, unde a fost admisă o plângere prealabilă din 3, iar la nivelul ministerelor este de remarcat faptul că din 202 plângeri prealabile formulate împotriva ordinelor ministrului educației în anul 2021, niciuna nu a fost admisă, iar din cele 946 plângeri prealabile formulate împotriva ordinelor ministrului justiției în anul 2022 niciuna nu a fost admisă)

judecată să o poată face, însă cu eliminarea încorsetării temporale împovărătoare pentru particular (obligativitatea încadrării în cele 30 de zile). Comunicarea cu administrația publică poate avea loc oricând. Pe de altă parte, se mai atenuează dezechilibrul major între administrație și particular în ceea ce privește accesul la justiție.

c) Calitatea procesuală pasivă în contencios administrativ

În procedura civilă regula este calitatea procesuală activă sau pasivă a unei persoane - fizică sau juridică, cu excepțiile strict și limitativ conturate (art. 56 alin. (2): „*pot sta în judecată asociațiile, societățile sau alte entități fără personalitate juridică, dacă sunt constituite potrivit legii.*”). În ceea ce privește materia specifică a contenciosului administrativ - s-a recunoscut și dezvoltat în practica judiciară capacitatea juridică de drept administrativ - un concept sui-generis care creează probleme în practică, așa cum s-a detaliat în doctrină:

„În sistemul nostru de drept, în principiu, organele administrației publice nu au personalitate juridică (consiliile locale și județene, primarii, prefecții, primul-ministru ori miniștrii, Președintele României etc.), deși multă vreme destui juriști, teoreticieni ori practicieni, păreau surprinși să descopere acest lucru. Există, desigur, unele autorități administrative/structuri ale acestora cu asemenea personalitate: Secretariatul general al Guvernului, ministerele, Instituția Prefectului, Administrația prezidențială etc., dar regula este în sens contrar. Și pe această stare de lucruri se întemeiază doctrina și jurisprudența noastră atunci când justifică teoria capacității (sau personalității) administrative (restrânse), teorie care poate fi rezumată în următorul raționament: este adevărat că organul administrativ (primarul, bunăoară) nu are personalitate juridică. Nu este însă mai puțin adevărat că acesta poate emite acte administrative (dispoziții ori autorizații, în acest exemplu), intrând astfel într-un raport juridic administrativ cu destinatarii actelor administrative respective. În consecință, chiar dacă un asemenea organ nu ar avea personalitate deplină și patrimoniu propriu, ar trebui să îi recunoaștem o capacitate limitată, restrânsă la acest aspect: de a emite acte administrative. Acesta are deci o capacitate restrânsă sau „administrativă” (după domeniul la care capacitatea se limitează).

[...]

Prin capacitatea (juridică) se înțelege aptitudinea abstractă a unui subiect de drept de a fi titular de drepturi și obligații, ca parte într-un raport juridic. Or, în mod evident acest concept este indisolubil legat de acela de personalitate juridică, căci o entitate poate fi considerată „subiect de drept” doar dacă are aptitudinea de a avea drepturi și obligații, iar această aptitudine este greu de conceput că poate exista în afara patrimoniului și a personalității juridice. Este primul mare semn de întrebare, de ordin exclusiv teoretic. Doctrina administrativ franceză (inclusiv dicționarele de specialitate) nu rețin conceptul de „capacitate administrativă”; dimpotrivă, în sistemul francez de drept administrativ, întotdeauna calitatea de pârât o are persoana juridică de drept public, iar nu organele administrative ale acesteia; un al doilea motiv de îndoială.

[...]

Dintr-o altă perspectivă, se poate observa că această teorie, aplicată rigid, devine chiar periculoasă, ajungând să întărească considerabil (și nejustificat) privilegiul de jurisdicție de care se bucură administrația publică în litigiile de contencios administrativ. Astfel, în anumite cazuri, situația ar putea deveni de-a dreptul dramatică pentru particular, chiar dacă acesta are asistență specializată, soluția rămânând la bunăvoința unui judecător nu întotdeauna dispus să judece cauza pe fond și căruia i se deschide o portiță pentru respingerea acțiunii pentru lipsa calității procesuale

pasive a pârâtului. Să ne imaginăm, de pildă, ipoteza unei decizii de impunere semnate de vreun director de serviciu din cadrul primăriei unui municipiu ori un proces-verbal de constatare a contravenției, semnat de către agentul constatator - funcționar din primărie - și pe care sancțiunea este aplicată prin rezoluție de către superiorul ierarhic al acestuia, ambilor fiindu-le delegată competența de agent constatator de către primar. În ambele ipoteze, oare cea mai simplă soluție nu ar fi aceea a recunoașterii calității procesuale pasive a municipiului reprezentat prin primar [art. 109 alin. (1) C. adm.]? De ce l-ar interesa pe particular raporturile juridice din interiorul administrației? De ce am admite că necunoașterea acestora l-ar putea vătăma?

Apoi, păstrând teoria actuală, în practică pot apărea situații bizare: în cazul în care se solicită anularea unui ordin al ministrului, trebui să chemăm în judecată atât ministrul (ca organ emitent), cât și ministerul (pentru despăgubiri și cheltuieli de judecată, căci numai acesta are capacitate deplină), ori contradictorii: dacă practicienii dreptului aplică teoria actuală la situațiile tradiționale (jurisprudența pretinde întotdeauna să fie chemat în instanță primarul pentru anularea unei dispoziții ori autorizații a acestuia, consiliul local pentru anularea unei hotărâri, deci organele administrative emitente, iar nu persoana juridică de drept public însăși - comuna), însă o resping, cu surprindere, în cazurile mai puțin frecvente, ca și cum nu ar fi aceeași teorie: de pildă, în cazul unei hotărâri a senatului unei universități ori al unei dispoziții a rectorului acesteia, calitate procesuală pasivă are, potrivit jurisprudenței, însăși universitatea în cauză (deci persoana juridică de drept public), iar nu senatul ori rectorul acesteia (organele administrative emitente). Același lucru se întâmplă și în cazul actelor administrative prin delegație, dacă serviciul public este delegat unei societăți - persoană juridică de drept privat care, în urma delegării, dobândește și personalitate juridică de drept public: potrivit teoriei actuale, în cazul anulării unei hotărâri a consiliului de administrație a acesteia, va trebui chemat în judecată tocmai consiliul de administrație, iar nu societatea însăși.

[...]

În fine, chiar admitând că o acțiune îndreptată împotriva unui organ administrativ fără personalitate juridică ar fi admisă (pentru singurul petit al anulării unui act administrativ, ori, după caz, al obligării acestuia la soluționarea unei cereri), nu ar putea fi acordate cheltuieli de judecată sau, chiar dacă instanța ar face-o (ignorând, în această situație, în mod incorect, propria teorie), acestea pot fi efectiv executate silit cu mare dificultate (în cel mai bun caz).³

Având în vedere necesitatea de conferire a unui grad cât mai ridicat de claritate particularului în demersurile judiciare împotriva administrației, componentă a dreptului de acces real la justiție, precum și o mai bună organizare internă în vederea gestionării litigiilor în contencios administrativ de către autorități, inițiativa legislativă propune ca doar persoanele juridice în cadrul cărora funcționează autoritățile publice emitente ale actelor administrative ori autor al refuzului nejustificat să poată avea calitate procesuală pasivă.

Inițiatori:

Oana MURARIU - Deputat USR

Cristian-Augustin NICULESCU-ȚĂGÂRLAȘ - Senator PNL

³ O. Podaru, Op. cit., p. 119- 124

Propunere legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 554/2004
contenciosului administrativ

Nr.	Deputat/Senator	Grup parlamentar	Semnătura
1	VICOL COSTEȘ	USR	
2	CRIST BEREȘ	USR	
3	NEGOI REMUS	USR	
4	Bodea Marius	USR	
5	Bob Virgil Marius	USR	
6	DARĂU Andrei-Tiberiu	USR	
6	Anca Măgura	USR	
7	BORDEI CRISTIAN	USR	
8	Oprișoru Aurel	USR	
9	ZOB ALEXANDRU ROBERT	USR	
10	SEBASTIAN CĂRNIC	USR	
11	CRISTIAN GHICA	USR	
12	MUREȘAN CLAUDIU	USR	
13	IVAN DAN	USR	
14	SPĂTĂRU SIMONA	USR	
15	RAOUC TRIFAN	USR	
16	RADU MIHAIL	USR	
17	VLAD SERGIU COSMIN	USR	

