

Legea contenciosului administrativ

EXPUNERE DE MOTIVE

1. Instituția contenciosului administrativ cuprinde ansamblul normelor juridice care reglementează soluționarea litigiilor dintre particulari, pe de o parte, și autoritățile publice, pe de altă parte, când drepturile și interesele legitime ale particularilor sunt încălcate prin acte administrative ilegale sau, după caz, prin refuzul autorității publice de a răspunde particularului în termenul prevăzut de lege.

Astfel înțeleasă, instituția contenciosului administrativ a reprezentat și reprezintă o garanție juridică a cetățeanului în fața abuzurilor autorităților publice, un senzor foarte important al democrației.

2. Instituția își are originea în Franța, în perioada consulatului, unde s-a constituit organismul care o simbolizează, Consiliul de Stat, formă sub care a fost introdusă și în Principatele Unite, prin Legea din 11 februarie 1864 a Consiliului de Stat.

Modelul francez al unor organe speciale și specializate s-a impus ca un model mondial (cu precizarea că, în unele țări, în loc de Consiliu de Stat, s-a preferat formula Curte Administrativă), alături de modelul anglo – saxon, în care asemenea litigii sunt date în competența instanțelor de drept comun.

3. La noi, după scurta perioadă de aplicare a Legii Consiliului de Stat, prin Constituția din 1866, se stabilește competența instanțelor de drept comun, adică a instanțelor din sistemul Înaltei Curți de Casație și Justiție, cu nuanțarea primei perioade a regimului comunist (1948 – 1967), în care instituția contenciosului administrativ a fost desființată.

Este de precizat că, încă din secolul XIX, în paralel cu instanțele judecătorești, litigii de contencios administrativ soluționau și diferite organe ale administrației (jurisdicțiile speciale administrative), cel mai cunoscut fiind Curtea de Conturi. De asemenea, este de precizat că, între cele două războaie mondiale, au fost înființate și 8 curți administrative teritoriale (București, Craiova, Galați, Constanța, Iași, Cernăuți, Alba Iulia, Timișoara), precum și Curtea Superioară Administrativă din capitala țării, deși Constituția din 1923 dădea litigiile de contencios administrativ numai în sarcina puterii judecătorești (art. 107).

4. Legea actuală în vigoare, Legea nr. 29/1990, a intrat în vigoare la data de 8 decembrie 1990, fiind una din primele legi ale procesului de revenire a instituțiilor juridice la matca tradițională. Este, așadar, o lege preconstituțională, multe din soluțiile sale fiind reglementate altfel în Constituție, ceea ce a determinat mai multe decizii ale Curții Constituționale (ex: Decizia nr. 97/30 aprilie 1997, publicată în M.Of. nr. 210/27 august 1997).

Cu toate acestea, în perioada de aplicare a versiunii din 1991 a Constituției, Legea contenciosului administrativ nu a fost expres modificată.

Legea de revizuire a Constituției, din octombrie 2003, aduce semnificative precizări și cu privire la instituția contenciosului administrativ, modificându-se nu numai dreptul fundamental al cetățeanului, în sensul lărgirii sferei acestuia și la interesul legitim (fostul art. 48, în prezent art. 52), dar se introduce un alineat nou și la textul consacrat competenței instanțelor judecătorești (art. 126 alin. 6).

De asemenea, la art. 21, care are ca obiect accesul liber la justiție, s-a introdus un nou alineat, după care „jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite”.

În același timp, printr-o serie de legi speciale, s-au dat diverse litigii în competența instanțelor de contencios administrativ, cum ar fi de pildă, în materie de achiziții publice, dar legea cadru a contenciosului administrativ a rămas tot în forma din 1990, situație care nu mai poate continua.

5. Față de mutațiile din legislație și față de caracterul desuet al Legii în vigoare a contenciosului administrativ, în multe din dispozițiile sale, apreciem că se impune o nouă lege, care să o înlocuiască pe cea veche, din 1990.

Astfel, prin Proiectul noii Legi a contenciosului administrativ se urmărește, nu numai punerea în consonanță a prevederilor acestei legi cu prevederile Constituției, ci și stabilirea unei corespondențe între instituția contenciosului administrativ și instituția Avocatului Poporului sau a Ministerului Public, în ideea fortificării sistemului juridic de garantare a drepturilor cetățeanului împotriva abuzurilor autorităților publice, a demnitarilor și funcționarilor, care acționează în numele acestora.

Cât privește subiectele de sesizare a instanței de contencios administrativ, se depășește concepția actuală, permițându-se introducerea de acțiuni și de către grupuri de persoane interesate, care nu au personalitate juridică.

De asemenea, ca element de noutate, se reține reglementarea dreptului Avocatului Poporului și a Ministerului Public de a introduce acțiunea, ipoteză în care „petiționarul”, dobândește, de drept, calitatea de reclamant. Se reglementează și dreptul autorității emitente de a cere anularea actelor administrative care au intrat în circuitul civil.

Proiectul face și o definiție a noțiunilor de bază utilizate precum: persoana vătămată, autoritatea publică, act administrativ, drept vătămat, interes public, interes legitim, etc., lărgind sfera actelor administrative ce pot fi atacate și la contractele administrative.

De asemenea, pentru prima dată în legislația românească, se face distincție între interesul legitim privat și cel public.

Cât privește tutela administrativă, pe lângă dreptul prefectului reglementat și de Constituție, se reglementează și dreptul de a introduce acțiuni în fața instanței de contencios administrativ al Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Cât privește excepția de ilegalitate, în proiect se preia soluția din Legea nr. 47/1992, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la excepția de neconstituționalitate, suspendându-se dosarul din instanța în fața căreia s-a ridicat excepția, până se pronunță instanța de contencios administrativ competentă.

Sfera finelor de neprimire este redusă la situațiile îngăduite de Constituție, incluzându-se, însă, în sfera actelor de comandament cu caracter militar, pe lângă aspectele clasice cunoscute, legate de comanda trupei pe teritoriul României, și actele care vizează participarea forțelor armate ale României la acțiuni de menținere a securității internaționale și de apărare colectivă, în sisteme de alianță militară, precum și acțiunile de menținere sau de restabilire a păcii.

Proiectul reglementează situațiile în care nu este necesară acțiunea administrativă prealabilă.

Cât privește obiectul acțiunii împotriva contractelor administrative, se arată că instanța poate și impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații, într-un anumit termen, sub sancțiunea penalităților de întârziere, dar poate și suplini consimțământul unei părți, dacă interesul public o cere.

Proiectul arată că, în cazul acțiunilor împotriva ordonanțelor, cererea de chemare în judecată a Guvernului, ca autor al ordonanței, va fi însoțită și de excepția de neconstituționalitate, soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ depinzând de soluția instanței de contencios constituțional.

Referitor la termenul de introducere a acțiunii, proiectul consacră regula unui termen unic, de 6 luni, pentru toate subiectele de sezină, care curge diferențiat, după natura situațiilor.

Modificări esențiale sunt sugerate și pentru suspendarea executării actului administrativ atacat, care nu este condiționată de exercitarea procedurii prealabile, poate fi cerută și de Avocatul Poporului sau Ministerul Public, inclusiv, din oficiu, și are ca temei nu numai ideea de pagubă, în sensul civil, ci și ideea de pagubă, în sens administrativ (perturbare a activității unei instituții sau a unui serviciu public).

Proiectul introduce și soluția unui regim al recursului, în situații deosebite, cum ar fi îndeplinirea termenului până la care petentul își poate valorifica dreptul pretins, precum și soluția publicării hotărârilor judecătorești irevocabile, prin care au fost anulate acte administrative normative.

Sunt reglementate garanțiile de punere în executare a soluțiilor judiciare, stabilindu-se un termen general de 30 de zile și dându-se caracter penal refuzului de executare, după împlinirea celor 30 de zile.

În fine, Proiectul, avându-se în vedere experiența acumulată, face o trimitere nuanțată la Codul de procedură civilă, care rămâne drept comun numai în măsura în care prevederile sale nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de subordonare dintre persoana vătămată și autoritatea publică pârâtă.

SENATOR
Prof.univ.dr. ANTONIE IORGOVAN

