



# MONITORUL OFICIAL

## AL

### ROMÂNIEI

Anul 172 (XVI) — Nr. 1.154

PARTEA I  
LEGI, DECRETE, HOTĂRÂRI ȘI ALTE ACTE

Marti, 7 decembrie 2004

#### SUMAR

<u>Nr.</u>	<u>Pagina</u>	<u>Nr.</u>	<u>Pagina</u>
<b>LEGI ȘI DECRETE</b>			
554. — Legea contenciosului administrativ .....	1-7	alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și ale art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ.....	8-12
1.033. — Decret pentru promulgarea Legii contenciosului administrativ .....	8	★	
<b>DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE</b>			
Decizia nr. 507 din 17 noiembrie 2004 asupra sesizării de neconstituționalitate a prevederilor art. 1		Opinie separată .....	13-15
<b>ORDONANȚE ALE GUVERNULUI ROMÂNIEI</b>			
		123. — Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal	15-16

## LEGI ȘI DECRETE

### PARLAMENTUL ROMÂNIEI

CAMERA DEPUTAȚILOR

SENATUL

### LEGEA contenciosului administrativ

Parlamentul României adoptă prezenta lege.

#### CAPITOLUL I

#### Dispoziții generale

#### Subiectele de sezină

Art. 1. — (1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

(2) Se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

(3) Avocatul Poporului, ca urmare a controlului realizat, potrivit legii sale organice, în baza unei sesizări a unei persoane fizice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau excesul de putere al autorității administrative nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește, de drept, calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

(4) Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește, de drept, calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

(5) Când Ministerul Public apreciază că, prin excesul de putere, concretizat în emiterea unui act administrativ normativ, se vatămă un interes public, va sesiza instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente.

(6) Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate să solicite instanței constatarea nulității acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se va pronunța, la cerere, și asupra legalității actelor civile încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor civile produse.

(7) Persoana vătămată în drepturile sale sau în interesele sale legitime, prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale, se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile prezentei legi.

(8) În condițiile prezentei legi, acțiunile în contencios administrativ pot fi introduse de prefect și de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, precum și de orice persoană de drept public vătămată într-un drept sau, după caz, când s-a vătămat un interes legitim.

(9) Participarea în instanță a reprezentantului Ministerului Public este obligatorie. Pentru situația prevăzută la alin. (5), instanța, din oficiu sau la cerere, poate introduce în cauză organisme sociale cu personalitate juridică interesate.

Art. 2. — (1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) *persoana vătămată* — orice persoană fizică sau juridică ori grup de persoane fizice, titulare ale unor drepturi subiective sau interese legitime private vătămate prin acte administrative; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și organisme sociale care invocă vătămarea unui interes public prin actul administrativ atacat;

b) *autoritatea publică* — orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public;

c) *act administrativ* — actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect:

- punerea în valoare a bunurilor proprietate publică;
- executarea lucrărilor de interes public;
- prestarea serviciilor publice;
- achizițiile publice;

d) *act administrativ-jurisdicțional* — actul juridic emis de o autoritate administrativă cu atribuții jurisdicționale în soluționarea unui conflict, după o procedură bazată pe contradictorialitate și cu asigurarea dreptului la apărare;

e) *contenciosul administrativ* — activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim;

f) *instanța de contencios administrativ*, denumită în continuare *instanță* — Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale;

g) *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri* — faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen;

h) *refuzul nejustificat de a soluționa o cerere* — exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea;

i) *plângere prealabilă* — plângerea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării acestuia;

## Semnificația unor termeni

j) *act de comandament cu caracter militar* — actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupeii, în timp de pace sau război, sau, după caz, la îndeplinirea serviciului militar;

k) *serviciu public* — activitatea organizată sau autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii, după caz, a unui interes public;

l) *interes public* — interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice;

m) *exces de putere* — exercitarea dreptului de apreciere, aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție sau de lege;

n) *drept vătămât* — orice drept fundamental prevăzut de Constituție sau de lege, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ;

o) *interes legitim privat* — posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată;

p) *interes legitim public* — posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept fundamental care se exercită în colectiv ori, după caz, în considerarea apărării unui interes public;

r) *organisme sociale interesate* — structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative;

s) *pagubă iminentă* — prejudiciu material viitor, dar previzibil cu evidență sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice ori a unui serviciu public;

ș) *instanță de executare* — instanță care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ.

(2) Se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

#### Tutela administrativă

Art. 3. — (1) Prefectul poate ataca, în termenele prevăzute la art. 11, în fața instanței de contencios administrativ, actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale.

(2) Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în condițiile prezentei legi și ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

(3) Până la soluționarea cauzei, actul atacat potrivit alin. (1) și (2) este suspendat de drept.

#### Excepția de nelegalitate

Art. 4. — (1) Legalitatea unui act administrativ unilateral poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, va sesiza prin încheiere motivată instanța de contencios administrativ competentă, suspendând cauza.

(2) Instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților.

(3) Soluția instanței de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în 48 de ore de la pronunțare ori de la comunicare și se judecă în 3 zile de la înregistrare, cu citarea părților prin publicitate.

(4) În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

#### Actele nesupuse controlului și limitele controlului

Art. 5. — (1) Nu pot fi atacate în contenciosul administrativ:

a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;

b) actele de comandament cu caracter militar.

(2) Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

(3) Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere.

(4) În litigiile prevăzute la alin. (3) nu sunt aplicabile prevederile art. 14 și 21.

#### Actele administrativ-jurisdicționale

Art. 6. — (1) Jurisdicțiile administrative speciale sunt facultative și gratuite.

(2) Actele administrativ-jurisdicționale pot fi atacate direct la instanța de contencios administrativ competentă potrivit art. 10, în termen de 15 zile de la comunicare, dacă partea nu exercită căile administrativ-jurisdicționale de atac.

(3) Dacă partea care a optat pentru jurisdicția administrativă specială înțelege să nu utilizeze calea administrativ-jurisdicțională de atac, va notifica aceasta organului administrativ-jurisdicțional competent. Termenul prevăzut la alin. (2) începe să curgă de la data notificării.

(4) Dacă partea care a optat pentru jurisdicția administrativă specială înțelege să renunțe la calea administrativ-jurisdicțională în timpul soluționării acestui litigiu, va notifica intenția sa organului administrativ-jurisdicțional sesizat, care emite o decizie ce atestă renunțarea la jurisdicția administrativă specială. Termenul prevăzut la alin. (2) începe să curgă de la data comunicării acestei decizii.

## CAPITOLUL II

### Procedura de soluționare a cererilor în contenciosul administrativ

#### Procedura prealabilă

Art. 7. — (1) Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. Plângerea se poate adresa în egală măsură organului ierarhic superior, dacă acesta există.

(2) Prevederile alin. (1) sunt aplicabile și în ipoteza în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicțională, iar partea nu a optat pentru aceasta.

(3) Este îndreptățită să introducă plângere prealabilă și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoștință, pe orice cale, de existența acestuia, în limitele termenului de 6 luni prevăzut la alin. (7).

(4) Plângerea prealabilă, formulată potrivit prevederilor alin. (1), se soluționează în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. g).

(5) În cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau al celor care privesc cererile celor vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, precum și în cazul prevăzut la art. 4 alin. (2), nu este obligatorie procedura prealabilă.

(6) Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contractele administrative are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile din Codul de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător.

(7) Plângerea prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului. Termenul de 6 luni este termen de prescripție.

#### Obiectul acțiunii judiciare

Art. 8. — (1) Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă adresată autorității publice emitente sau dacă nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut la art. 7 alin. (4), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea, în tot sau în parte, a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept al său, recunoscut de lege, prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a cererii.

(2) Instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de aplicarea și executarea contractului administrativ.

(3) La soluționarea litigiilor prevăzute la alin. (2) se va avea în vedere regula după care principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public.

#### Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului

Art. 9. — (1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate.

(2) Instanța de contencios administrativ, dacă apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituțională și suspendă soluționarea cauzei pe fond.

(3) Instanța de contencios administrativ, după pronunțarea Curții Constituționale, repune cauza pe rol și va da termen, cu citarea părților, numai dacă ordonanța sau o dispoziție a acestuia a fost declarată neconstituțională. În caz contrar, respinge acțiunea ca inadmisibilă pe fond.

(4) În situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză, sesizarea instanței de contencios administrativ se va face în condițiile art. 7 alin. (5) și ale art. 11 alin. (1) și (2), cu precizarea că termenele încep să curgă de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

#### Instanța competentă

Art. 10. — (1) Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora, de până la 5 miliarde lei, se soluționează, în fond, de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de

autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora, mai mari de 5 miliarde lei, se soluționează, în fond, de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege specială nu se prevede altfel.

(2) Recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege specială nu se prevede altfel.

(3) Reclamantul se poate adresa instanței de la domiciliul său sau celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale.

Art. 11. — (1) Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual sau recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la:

a) data primirii răspunsului la plângerea prealabilă sau, după caz, data comunicării refuzului, considerat nejustificat, de soluționare a cererii;

b) data expirării termenului legal de soluționare a cererii, fără a depăși termenul prevăzut la alin. (2);

c) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.

(2) Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ unilateral, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data emiterii actului.

(3) În cazul acțiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, termenul curge de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, fiind aplicabile în mod corespunzător prevederile alin. (2).

(4) Ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale, precum și actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând.

(5) Termenul prevăzut la alin. (1) este termen de prescripție, iar termenul prevăzut la alin. (2) este termen de decădere.

Art. 12. — Reclamantul va anexa la acțiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situația în care reclamantul nu a primit nici un răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică, precum și orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile.

Art. 13. — (1) La primirea cererii, instanța va dispune citarea părților și va putea cere autorității al cărei act este atacat să îi comunice de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

(2) În situația în care reclamant este un terț în sensul art. 1 alin. (2) sau când acțiunea este introdusă de Avocatul Poporului ori de Ministerul Public, instanța va cere autorității publice emitente să îi comunice de urgență actul atacat împreună cu documentația care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

(3) În mod corespunzător situațiilor prevăzute la alin. (1) și (2), după caz, se va proceda și în cazul acțiunilor care au ca obiect refuzul de rezolvare a cererii privind un drept recunoscut de lege sau un interes legitim.

(4) Dacă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanță lucrările cerute, conducătorul acesteia va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.

Art. 14. — (1) În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, o dată cu sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond.

(2) Instanța va rezolva cererea de suspendare, de urgență, cu citarea părților.

(3) Când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ de importanță națională, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare, prevederile alin. (2) aplicându-se în mod corespunzător.

(4) Încheierea sau, după caz, sentința prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la pronunțare.

Art. 15. — (1) Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța va putea dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei. Cererea de suspendare se

#### Termenul de introducere a acțiunii

#### Documentele necesare

#### Citarea părților, relații

#### Suspendarea executării actului

#### Solicitarea suspendării prin acțiunea principală

poate formula o dată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond.

(2) Dispozițiile alin. (2) și (4) ale art. 14 se aplică în mod corespunzător.

(3) Hotărârea dată cererii de suspendare este executorie de drept, iar introducerea recursului, potrivit art. 14 alin. (4), nu suspendă executarea.

#### **Introducerea în cauză a funcționarului**

Art. 16. — (1) Cererile în justiție prevăzute de prezenta lege vor putea fi formulate și personal împotriva persoanei fizice care a elaborat, a emis sau a încheiat actul ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă va putea fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică respectivă.

(2) Persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

#### **Judecarea cererilor**

Art. 17. — (1) Cererile adresate instanței se judecă de urgență și cu precădere în ședință publică, în completul stabilit de lege.

(2) Pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor taxa la valoare.

(3) Hotărârile vor fi redactate și motivate de urgență, în cel mult 10 zile de la pronunțare.

#### **Soluțiile pe care le poate da instanța**

Art. 18. — (1) Instanța, soluționând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ ori să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris.

(2) Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (8), și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecării.

(3) În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.

(4) Atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate:

- a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte;
- b) obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;
- c) impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații;
- d) suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere;
- e) obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale.

(5) Soluțiile prevăzute la alin. (1) și la alin. (4) lit. b) și c) pot fi stabilite sub sancțiunea unei penalități pentru fiecare zi de întârziere.

#### **Termenul de prescripție pentru despăgubiri**

Art. 19. — (1) Când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

(2) Cererile se adresează instanțelor de contencios administrativ competente, în termenul de un an prevăzut la art. 11 alin. (2).

(3) Cererile prevăzute la alin. (2) se supun normelor prezentei legi în ceea ce privește procedura de judecată și taxele de timbru.

#### **Recursul**

Art. 20. — (1) Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la pronunțare ori de la comunicare.

(2) Recursul suspendă executarea și se judecă de urgență.

(3) În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond, dacă nu sunt motive de casare cu trimitere. Când hotărârea primei instanțe a fost dată cu încălcarea dispozițiilor referitoare la competența materială din prezenta lege, cauza se va trimite la instanța competentă. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță.

#### **Judecarea recursului în situații deosebite**

Art. 21. — (1) Recurentul, în situații deosebite, cum ar fi împlinirea termenului până la care își poate valorifica dreptul pretins, va putea solicita președintelui instanței competente să soluționeze recursul și stabilirea termenului de judecată a recursului chiar înainte de primirea dosarului.

(2) Cererea de fixare a unui termen de urgență, însoțită de dovada înregistrării recursului la instanța de fond, se soluționează în termen de 24 de ore de la prezentarea acesteia președintelui instanței de recurs.

(3) Soluția de admitere a cererii se comunică de îndată instanței de fond, care are obligația redactării hotărârii atacate, a comunicării acesteia părților, precum și a expedierii dosarului, într-un termen de 5 zile.

(4) Motivarea recursului se poate face, sub sancțiunea nulității pentru tardivitate, în termen de două zile de la comunicare.

(5) Procedura de citare a părților și de comunicare a motivelor de recurs se va efectua cu prescurtarea termenului la 48 de ore, prin agent procedural sau prin orice mijloc rapid de comunicare a informațiilor scrise.

## CAPITOLUL III

**Procedura de executare****Titlul executoriu**

Art. 22. — Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au admis acțiunile formulate potrivit dispozițiilor prezentei legi, constituie titluri executorii.

**Obligația publicării**

Art. 23. — Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ, sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Ele se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, la cererea instanței de executare ori a reclamantului, fiind scutite de plata taxelor de publicitate.

**Obligația executării**

Art. 24. — (1) Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris, executarea hotărârii definitive și irevocabile se va face în termenul prevăzut în cuprinsul ei, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii.

(2) În cazul în care termenul nu este respectat, se va aplica conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la despăgubiri pentru întârziere.

(3) Neexecutarea sau nerespectarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile pronunțate de instanța de contencios administrativ și după aplicarea amenzii prevăzute la alin. (2) constituie infracțiune și se sancționează cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă de la 25.000.000 lei la 100.000.000 lei.

**Instanța de executare**

Art. 25. — (1) Sancțiunea și despăgubirile prevăzute la art. 24 alin. (2) se aplică, respectiv se acordă, de instanța de executare, la cererea reclamantului. Hotărârea se ia în camera de consiliu, de urgență, cu citarea părților.

(2) Cererea prevăzută la alin. (1) este scutită de taxa de timbru.

(3) Hotărârea pronunțată de instanța de executare poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la pronunțare.

(4) Prevederile alin. (1)–(3) se aplică, în mod corespunzător, și pentru punerea în executare a hotărârilor instanțelor de contencios administrativ date pentru soluționarea litigiilor ce au avut ca obiect contracte administrative.

**Acțiunea în regres**

Art. 26. — Conducătorul autorității publice se poate îndrepta cu acțiune împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii, potrivit dreptului comun. În cazul în care cei vinovați sunt funcționari publici, se vor aplica reglementările speciale.

## CAPITOLUL IV

**Dispoziții tranzitorii și finale****Judecarea cauzelor aflate pe rol**

Art. 27. — Cauzele aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a prezentei legi vor continua să se judece potrivit legii aplicabile în momentul sesizării instanței.

**Completarea cu dreptul comun**

Art. 28. — (1) Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de autoritate dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, precum și cu procedura reglementată de prezenta lege. Compatibilitatea aplicării unor norme ale Codului de procedură civilă se stabilește de instanță, cu prilejul soluționării excepțiilor.

(2) Acțiunile introduse de Avocatul Poporului, de Ministerul Public, de prefect și de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase.

**Corelarea terminologică**

Art. 29. — Ori de câte ori într-o lege specială anterioară prezentei legi se face trimitere la Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 sau generic la instanța de contencios administrativ, trimiterea se va socoti făcută la dispozițiile corespunzătoare din prezenta lege.

**Dispoziții tranzitorii**

Art. 30. — Până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, litigiile se soluționează de secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor.

**Intrarea în vigoare**

Art. 31. — (1) Prezenta lege intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(2) Pe aceeași dată se abrogă Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 8 noiembrie 1990, cu modificările ulterioare, precum și orice alte dispoziții contrare.

*Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (1) din Constituția României, republicată.*

PREȘEDINTELE CAMEREI DEPUTAȚILOR  
**VALER DORNEANU**

p. PREȘEDINTELE SENATULUI,  
**DORU IOAN TĂRĂCILĂ**

**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI****D E C R E T****pentru promulgarea Legii contenciosului administrativ**

În temeiul prevederilor art. 77 alin. (1) și ale art. 100 alin. (1) din Constituția României, republicată,

**Președintele României** d e c r e t e a z ă:

Articol unic. — Se promulgă Legea contenciosului administrativ și se dispune publicarea acestei legi în Monitorul Oficial al României, Partea I.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI  
**ION ILIESCU**

București, 30 noiembrie 2004.  
Nr. 1.033.

---

**DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE****CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 507**

din 17 noiembrie 2004

**asupra sesizării de neconstituționalitate a prevederilor art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și ale art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ**

Cu Adresa nr. 8.963 din 5 noiembrie 2004 Avocatul Poporului a transmis Curții Constituționale sesizarea privind declanșarea controlului de constituționalitate asupra dispozițiilor art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și ale art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ. Sesizarea a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție, republicată, și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 5.988 din 5 noiembrie 2004 și formează obiectul Dosarului nr. 623A/2004.

Autorul sesizării solicită Curții Constituționale să constate că prevederile art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și ale art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ sunt neconstituționale, întrucât încalcă art. 21 alin. (1) și art. 52 alin. (1) din Constituție.

Astfel, în legătură cu invocarea încălcării prevederilor constituționale ale art. 21 alin. (1), se arată: potrivit principiului privind liberul acces la justiție, dreptul de a se adresa justiției poate fi exercitat de orice persoană ale cărei drepturi, libertăți și interese legitime au fost încălcate; or, contrar acestor prevederi, art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ înscrie Avocatul Poporului între subiectele de sezină cu privire la exercitarea acțiunii în contencios administrativ și acordă acestuia posibilitatea de a investi instanța de contencios administrativ cu o acțiune formulată în numele unei persoane fizice. Prin exercitarea acestei atribuții Avocatul Poporului s-ar substitui persoanei fizice în exercitarea drepturilor sale procesuale, persoana

fizică dobândind automat calitate procesuală activă, contrar literei și spiritului principiului liberului acces la justiție, în sensul căruia persoana fizică are posibilitatea, iar nu obligația de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime, într-o cauză administrativă. Posibilitatea ca Avocatul Poporului să sesizeze instanța de contencios administrativ în baza unei petiții a persoanei fizice echivalează cu o extindere a dreptului de petiționare în sfera accesului liber la justiție, de vreme ce petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant. Dreptul de petiționare nu este identic cu accesul la justiție. Astfel, petiția persoanei fizice adresată Avocatului Poporului se rezolvă în cadrul unei proceduri administrative, necontencioase, ce nu poate fi transferată în justiție, din inițiativa Avocatului Poporului, cu încălcarea principiului disponibilității. Ca atare, în sensul dispozițiilor constituționale ale art. 21, persoana fizică este cea care decide dacă se adresează sau nu justiției, pentru apărarea drepturilor și a libertăților sale, o interpretare contrară ducând la concluzia că persoana fizică poate fi obligată să își valorifice drepturile în justiție și să dobândească automat calitate procesuală activă într-un conflict administrativ. Mai arată că art. 28 din lege, care prevede că, o dată declanșată, acțiunea în contenciosul administrativ nu mai poate fi retrasă, nici chiar de partea în favoarea căreia această acțiune a fost formulată, echivalează, de asemenea, cu încălcarea art. 21 din Constituție, în sensul căruia persoana care are dreptul de a se adresa justiției are implicit și dreptul de a renunța la acțiunea prin care a sesizat instanța.



În ceea ce privește încălcarea prin textele de lege ce fac obiectul sesizării a art. 52 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia numai persoana vătămată poate aprecia dacă un anumit act administrativ i-a vătămat sau nu un drept ori un interes legitim și, respectiv, numai aceasta este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei, se arată că inițierea unei acțiuni în contencios administrativ de către Avocatul Poporului, în numele petiționarului, ar echivala cu preluarea intereselor cetățenilor de către această autoritate constituțională. Astfel, se consideră că textele de lege criticate transformă dreptul, ca posibilitate a persoanei fizice de a se adresa justiției, într-o obligație ce are semnificația încălcării libertății persoanei de a alege calea legală de valorificare a dreptului său. Mai mult decât atât, prin aceste dispoziții de lege se conferă Avocatului Poporului calitatea de parte, într-un proces de natură administrativă în care nu are un interes propriu. De altfel, în activitatea sa, Avocatul Poporului soluționează petițiile cetățenilor formulate împotriva actelor administrative ilegale, prin procedura medierii, sesizării autorităților ierarhic superioare celei care a încălcat dreptul petiționarului și a rapoartelor speciale adresate Parlamentului, fără a declanșa un proces, chiar fiind din sfera contenciosului administrativ. În sfârșit, se arată că formularea unei acțiuni în contencios administrativ nu reprezintă o garanție reală sau o măsură de protecție a cetățeanului, câtă vreme acea persoană, având capacitate procesuală și interes legitim, își poate exercita personal drepturile procesuale. Garantarea dreptului la apărare și a liberului acces la justiție semnifică și valorificarea lor în mod personal, în sfera justiției. Mai arată că și la nivel european instituția ombudsman-ului „este concepută ca o autoritate publică ale cărei atribuții vizează raporturile persoanelor fizice cu administrația publică și nu cu instanțele judecătorești“.

În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a prezenta punctele lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

**Președintele Senatului** consideră că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată. În legătură cu susținerile privind încălcarea prevederilor art. 21 alin. (1) din Constituție, în esență, se arată că atribuțiile conferite Avocatului Poporului nu contravin „dreptului subiectiv al cetățeanului de a se adresa justiției, dimpotrivă, îl sprijină în exercitarea acestui drept potrivit rațiunii sale constituționale prevăzute de alin. (1) al art. 58“. Tot astfel, se arată că „nimic nu oprește ca cetățeanul care a dobândit calitatea de reclamant, ca urmare a sesizării instanței de contencios administrativ de către Avocatul Poporului, și este citat în această calitate, să renunțe la proces, potrivit principiului disponibilității“, ipoteză în care „instanța urmează să se pronunțe, mai ales dacă este vorba de un act administrativ normativ, asupra legalității acestuia“. În continuare, se arată că aceste argumente sunt valabile și în ceea ce privește susținerile din sesizare referitoare la încălcarea art. 52 alin. (1) din Constituție.

**Președintele Camerei Deputaților** consideră că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată. Astfel, se arată că prevederile art. 1 alin. (3) din legea ce face obiectul sesizării, care reglementează competența

Avocatului Poporului de a sesiza instanța de judecată, în temeiul atribuțiilor sale înscrise în legea specială, atunci când constată existența unui act administrativ emis ilegal sau excesul de putere al unei autorități administrative, nu încalcă art. 21 din Constituție privind accesul liber la justiție. Tot astfel, se arată că „principiul constituțional care guvernează materia drepturilor și a libertăților fundamentale, ca o condiție sine qua non a efectivității acestora, nu admite îngrădirea acestui drept fundamental prin vreo normă juridică, dar nu poate limita sau interzice accesul la justiție al autorităților ori instituțiilor publice care urmăresc, în îndeplinirea propriilor atribuții legale, realizarea și respectarea interesului public“, așa cum este definit prin art. 2 alin. (1) lit. l) din lege. Acordarea acestei prerogative instituției Avocatul Poporului este prevăzută expres și limitativ numai pentru două situații juridice, asigurând atât ocrotirea interesului public, cât și respectarea interesului privat al persoanei fizice vătămate, ceea ce este conform art. 58 alin. (1) din Constituție. Pentru aceleași considerente, Ministerul Public, prefectul și Agenția Națională a Funcționarilor Publici îndeplinesc, în mod circumstanțiat, aceeași competență, fără ca prin aceasta să se limiteze sau să se aducă atingere dreptului persoanei vătămate de a se adresa în mod direct instanței pentru recunoașterea dreptului pretins a fi încălcat, potrivit art. 1 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ. În legătură cu imposibilitatea retragerii acțiunii introduse de Avocatul Poporului, de prefect și de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, acțiunea reglementată de art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, se apreciază că nesocotirea interesului public, pe care aceste autorități au datoria legală de a-l apăra, trebuie întotdeauna sancționată, iar constatarea și sancționarea încălcării nu pot fi lăsate la aprecierea subiectivă a persoanei fizice. În sfârșit, consideră că invocarea încălcării prin textele de lege criticate a prevederilor art. 21 alin. (1) din Constituție este lipsită de relevanță juridică.

În ceea ce privește invocarea încălcării art. 52 din Constituție, apreciază că reglementarea constituțională a dreptului persoanei vătămate într-un drept ori într-un interes legitim de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, de a obține recunoașterea dreptului sau a interesului pretins, anularea actului și repararea pagubei nu este încălcată sau limitată, prin instituirea pe cale juridică a competenței unei autorități publice de a proteja interesul general și de a asigura respectarea lui, în limitele și în condițiile legii. Întrucât, în temeiul art. 1 alin. (3) teza a doua din lege, autorul petiției înaintate Avocatului Poporului dobândește calitatea de reclamant în acțiunea promovată de această instituție, se consideră că susținerile din sesizare, potrivit cărora prevederile de lege criticate conferă acestei instituții calitatea de parte într-un proces de natură administrativă în care Avocatul Poporului nu are un interes propriu, sunt inexacte. În legătură cu susținerile referitoare la oportunitatea sau relevanța textelor de lege ce fac obiectul sesizării, se consideră că aceste aspecte sunt atributul exclusiv al legiuitorului, Curtea Constituțională nefiind competentă să se pronunțe.

Până la data pronunțării, **Guvernul** nu a comunicat punctul său de vedere.

## CURTEA,

examinând sesizarea depusă de Avocatul Poporului, punctele de vedere ale președinților celor două Camere ale Parlamentului, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și ale art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, raportate la prevederile Constituției, precum și dispozițiile din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, reține următoarele:

Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și celor ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și ale art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, care au următorul cuprins:

— Art. 1. — „Subiectele de sesiză” alin. (3): „Avocatul Poporului, ca urmare a controlului realizat, potrivit legii sale organice, în baza unei sesizări a unei persoane fizice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau excesul de putere al autorității administrative nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește, de drept, calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.”;

— Art. 7. — „Procedura prealabilă” alin. (5): „În cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau al celor care privesc cererile celor vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, precum și în cazul prevăzut la art. 4 alin. (2), nu este obligatorie procedura prealabilă.”;

— Art. 11. — „Termenul de introducere a acțiunii” alin. (3): „În cazul acțiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, termenul curge de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, fiind aplicabile în mod corespunzător prevederile alin. (2).”;

— Art. 13. — „Citarea părților, relații” alin. (2): „În situația în care reclamant este un terț în sensul art. 1 alin. (2) sau când acțiunea este introdusă de Avocatul Poporului ori de Ministerul Public, instanța va cere autorității publice emitente să îi comunice de urgență actul atacat împreună cu documentația care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.”;

— Art. 28. — „Completarea cu dreptul comun” alin. (2): „Acțiunile introduse de Avocatul Poporului, de Ministerul Public, de prefect și de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase.”

Textele constituționale considerate de către Avocatul Poporului ca fiind încălcate — art. 21 alin. (1) și art. 52 alin. (1) din Constituție — au următoarea redactare:

— Art. 21 alin. (1): „Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime.”;

— Art. 52 alin. (1): „Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal al unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.”

În esență, potrivit criticilor de neconstituționalitate, textele de lege enunțate contravin principiului constituțional privind accesul liber la justiție, consacrat de art. 21 din Constituție,

precum și de art. 52 din aceasta. Încălcarea prevederilor constituționale ale art. 21 constă în aceea că:

— art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ înscrie Avocatul Poporului între subiectele de sesiză cu privire la exercitarea acțiunii în contencios administrativ și acordă acestuia posibilitatea de a învesti instanța de contencios administrativ cu o acțiune formulată în numele unei persoane fizice;

— sesizarea instanțelor judecătorești pentru valorificarea unui drept subiectiv, nesocotit ori încălcat, sau pentru realizarea unui interes legitim care se poate obține numai pe calea justiției nu este un aspect al dreptului de petiționare prevăzut de art. 51 din Constituție;

— dispozițiile art. 28 alin. (2) din lege nu permit retragerea acțiunii în contencios administrativ nici chiar de partea în favoarea căreia aceasta a fost formulată, deși, în sensul accesului liber la justiție, persoana care are dreptul de a se adresa justiției are implicit și dreptul de a renunța la acțiunea prin care a sesizat instanța de judecată.

În legătură cu contrarietatea dintre dispozițiile de lege ce fac obiectul controlului de constituționalitate și prevederile art. 52 din Constituție, referitoare la „Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică”, se arată că dreptul, ca posibilitate a persoanei fizice de a se adresa justiției, se transformă într-o obligație care echivalează cu încălcarea libertății acesteia de a alege calea legală de valorificare a dreptului său.

Examinând textele de lege criticate, prin raportare la dispozițiile din Constituție invocate ca fiind încălcate, Curtea Constituțională reține următoarele:

În urma revizuirii Constituției, care a introdus printre subiecții care pot sesiza Curtea Constituțională, în cadrul controlului prealabil, asupra constituționalității legilor, precum și direct pe calea excepției de neconstituționalitate și instituția Avocatul Poporului, au fost amplificate atribuțiile acesteia privind apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în raporturile lor cu autoritățile publice.

Nici o prevedere constituțională nu interzice Avocatului Poporului să apere drepturile și libertățile cetățenilor în raport cu toate autoritățile publice, inclusiv cu autoritatea judecătorească.

Potrivit dispozițiilor art. 59 alin. (1) din Constituție, „Avocatul Poporului își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și în libertățile lor, în limitele stabilite de lege”. În consecință, prin Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, al cărei scop este, conform art. 1 alin. (1) din aceasta, „[...] apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în raporturile acestora cu autoritățile publice”, sunt prevăzute atribuțiile Avocatului Poporului, printre care și cea cuprinsă în art. 13 lit. c), constând în urmărirea rezolvării legale a cererilor primite, precum și solicitarea adresată autorităților sau funcționarilor administrației publice în cauză de a înceta încălcarea drepturilor și libertăților cetățenești, repunerea în drepturi a petiționarului și repararea pagubelor. În sensul acestor atribuții legale, art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ stabilește că: „Avocatul Poporului, ca urmare a controlului realizat, potrivit legii sale organice, în baza unei sesizări a unei persoane fizice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau excesul de putere al autorității administrative nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește, de drept, calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.” În opinia autorului sesizării, această prevedere de lege contravine art. 21

alin. (1) din Constituție, care consacră principiul accesului liber la justiție, prin aceea că înscrie Avocatul Poporului între subiectele care pot sesiza instanța de contencios administrativ cu o acțiune formulată în numele unei persoane fizice. Or, în aceeași opinie, accesul liber la justiție semnifică dreptul, iar nu obligația, oricărei persoane ale cărei drepturi, libertăți și interese legitime au fost încălcate de a se adresa justiției, într-o cauză administrativă.

Din analiza textului de lege criticat reiese că Avocatul Poporului are posibilitatea de a sesiza instanța de contencios administrativ, în mod circumstanțiat, atunci când, ca urmare a controlului sesizării formulate de o persoană fizică, apreciază că ilegalitatea actului sau excesul de putere al autorității administrative nu poate fi înlăturat decât prin justiție. În sensul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ, prin „*autoritate publică*” se înțelege „*orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public*”, iar conform lit. m) a aceluiași articol, „*excesul de putere*” semnifică „*exercitarea dreptului de apreciere, aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție sau de lege*”. Interesul public ce trebuie satisfăcut de către autoritatea publică este, potrivit art. 2 alin. (1) lit. l) din lege, „*interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice*”. Așadar, instituirea pentru Avocatul Poporului a atribuției referitoare la posibilitatea sesizării instanței de contencios administrativ în condițiile prevăzute de art. 1 alin. (3) din legea supusă controlului de constituționalitate asigură atât ocrotirea interesului public, cât și respectarea interesului privat al persoanei fizice ale cărei drepturi, libertăți sau interese legitime au fost vătămăte, fără a fi încălcat art. 21 alin. (1) din Constituție. Aceasta deoarece acordarea unei asemenea competențe Avocatului Poporului, precum și celorlalte autorități — prefect, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici — prevăzute de art. 1 alin. (4) și (8) din lege, la care însă prezenta obiecție de neconstituționalitate nu face referire, nu exclude și nu limitează dreptul persoanei vătămăte într-un drept al său ori într-un interes legitim de către o autoritate publică de a se adresa justiției. Mai mult, potrivit art. 1 din lege, intitulat „*Subiectele de sesină*”, primul subiect de sesină prevăzut de alin. (1) este persoana. Astfel, potrivit acestui articol al legii: „*Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.*” Așa fiind, Curtea nu poate reține că prin dispoziția de lege criticată este încălcat accesul liber la justiție prevăzut de art. 21 din Constituție.

Tot astfel, în legătură cu susținerea din obiecția de neconstituționalitate potrivit căreia instituția Avocatul Poporului se substituie persoanei fizice vătămăte într-un drept al său, prin exercitarea atribuției de sesizare a instanței de contencios administrativ, Curtea constată că

aceasta nu poate fi reținută. Exercitând atribuția prevăzută de textul de lege criticat, Avocatul Poporului nu se substituie în drepturile procesuale ale cetățeanului, ci îl sprijină pe acesta, inclusiv prin introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ, el fiind singurul care decide continuarea sau nu a procesului împotriva autorității administrative abuzive.

Astfel, petiționarul care, în virtutea legii, a dobândit calitatea de reclamant poate, potrivit regulilor dreptului comun, să declare în fața instanței, la primul termen de judecată, în ce măsură își însușește acțiunea introdusă de Avocatul Poporului, după cum, pe parcursul judecării, poate renunța la acțiune sau poate să o lase în nelucrare. Această procedură își are corespondentul în principiul disponibilității și, în consecință, este în concordanță cu principiul înscris la art. 21 alin. (1) din Constituție referitor la accesul liber la justiție.

Așa fiind, Curtea constată că prevederile art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ sunt constituționale, prin raportare la art. 21 alin. (1) din Constituție. Pe cale de consecință, Curtea constată că și prevederile art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3) și ale art. 13 alin. (2), care conțin dispoziții de ordin procedural aflate într-o strânsă corelare cu art. 1 alin. (3) din lege, sunt constituționale.

În ceea ce privește neconstituționalitatea art. 28 alin. (2), care în opinia autorului sesizării ar încălca principiul constituțional referitor la accesul liber la justiție, este de observat că textul, deși are unele imperfecțiuni de ordin redacțional, instituie o excepție de la principiul disponibilității prevăzut în dreptul procesual comun, în sensul că are în vedere numai acele acțiuni de contencios obiectiv introduse de Avocatul Poporului, ce se întemeiază pe apărarea interesului public. „*Interesul public*”, astfel cum este definit prin art. 2 alin. (1) lit. l) din Legea contenciosului administrativ, este „*interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice*”. Or, art. 28 alin. (2) din legea criticată dispune numai cu privire la acțiunile ce se întemeiază pe apărarea interesului public pe care Avocatul Poporului le poate introduce la instanța de contencios administrativ, iar nu cu privire la acțiunile pe care acesta le poate promova în numele persoanelor fizice, în condițiile art. 1 alin. (3). Fiind vorba de nesocotirea și încălcarea interesului public, acesta nu poate fi lăsat la aprecierea persoanelor fizice și, ca atare, imposibilitatea retragerii acțiunilor introduse în cadrul contenciosului administrativ obiectiv privește instituția Avocatul Poporului, iar nu persoana fizică al cărei drept sau interes legitim a fost lezat.

De asemenea, nu pot fi retrase acțiunile introduse de Avocatul Poporului care au ca obiect legalitatea unui act administrativ cu caracter normativ, indiferent dacă acestea au fost introduse la instanța de contencios administrativ pe baza sesizării unei persoane fizice în temeiul alin. (3) al art. 1 sau au fost introduse din oficiu. În virtutea principiului disponibilității, cetățeanul care a făcut plângerea ce a stat la baza acțiunii introduse de Avocatul Poporului poate să renunțe, în orice fază a procesului, la judecata pricinii.

De altfel, potrivit art. 28 alin. (2) din lege, interdicția retragerii acțiunii privește numai subiectele de sesină enumerate expres în cuprinsul acestuia, și anume Avocatul Poporului, Ministerul Public, prefect și Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

În raport cu argumentele prezentate, Curtea constată că dispozițiile art. 28 alin. (2) din lege sunt constituționale, întrucât nu încalcă prevederile art. 21 alin. (1) din Constituție referitoare la accesul liber la justiție.

Autorul sesizării mai susține că prevederile art. 1 alin. (3) din lege, care conferă Avocatului Poporului posibilitatea sesizării instanței de contencios administrativ, „echivalează cu o extindere a dreptului de petiționare în sfera accesului liber la justiție”. Examinând această susținere, Curtea constată că exercitarea dreptului de petiționare prevăzut de art. 51 din Constituție este o modalitate eficientă de rezolvare a unor probleme personale și se poate realiza fie individual, de către cetățean, fie de un grup de cetățeni, fie de către organizații legal constituite. Conform acestui drept constituțional, persoanele lezate se pot adresa instituției Avocatul Poporului cu cereri privind încălcarea drepturilor sau libertăților cetățenești de către autoritățile publice. În temeiul art. 59 din Constituție, exercitându-și atribuțiile ce-i revin potrivit Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, acesta urmărește rezolvarea legală a cererilor primite și cere autorităților sau funcționarilor administrației publice în cauză încetarea încălcării drepturilor și libertăților cetățenești, repunerea în drepturi a petiționarului și repararea pagubelor, potrivit modalităților prevăzute de aceeași lege. Așadar, cetățeanul se adresează instituției Avocatul Poporului în virtutea dreptului său de petiționare, pe când acestuia din urmă i se conferă prin Legea contenciosului administrativ posibilitatea de a veni în sprijinul cetățeanului și pe calea acțiunii în justiție, în mod circumstanțiat, în condițiile legii, fără ca prin aceasta dispozițiile criticate să echivaleze „cu o extindere a dreptului de petiționare în sfera accesului liber la justiție”.

În legătură cu susținerea potrivit căreia posibilitatea persoanei fizice de a se adresa justiției se transformă într-o obligație care semnifică încălcarea libertății acesteia de a alege calea legală de valorificare a dreptului său, ceea ce încalcă prevederile art. 52 din Constituție referitoare la „*Dreptul persoanei vătămate de o autoritate*

*publică*”, Curtea constată că instituirea unei asemenea competențe pentru o autoritate publică reprezintă o garanție a protejării interesului public și asigurarea respectării lui, în limitele și în condițiile legii.

În sfârșit, în cadrul examinării dispozițiilor socotite de Avocatul Poporului ca neconstituționale, Curtea a constatat că unele dintre prevederile legii sunt discutabile sub aspect redacțional sau incomplete, ceea ce ar putea da naștere la unele dificultăți în procesul de aplicare a legii.

Este de remarcat că, în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea nu poate modifica sau completa textele din legea supusă controlului. O intervenție a Curții în procesul de control constituțional ar echivala cu o intervenție în activitatea de legiferare, ceea ce ar contraveni prevederilor art. 61 din Constituție, potrivit cărora unica autoritate legiuitoare a țării este Parlamentul.

Curtea a statuat în mai multe rânduri că orice demers al său, dincolo de limitele sesizării, ar avea drept consecință ignorarea prevederilor constituționale și ale legii sale organice privind imposibilitatea sesizării din oficiu. Curtea nu poate acționa decât în limitele sesizării. Dacă ar proceda altfel, Curtea ar exercita un control de constituționalitate din oficiu, ceea ce este inadmisibil în raport cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituție și ale Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

În legătură cu susținerea potrivit căreia „Avocatul Poporului ar fi investit cu o atribuție excesivă și, în plus, lipsită de consistență, respectiv aceea de formulare a unei acțiuni în contencios, în numele unei persoane care se consideră vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime”, precum și cu unele considerații referitoare la oportunitatea sau relevanța textelor de lege în discuție, Curtea constată că aceste probleme sunt de competență exclusivă a Parlamentului.

În ceea ce privește posibilitatea pentru Avocatul Poporului de a sesiza instanța de judecată în numele unei persoane fizice, precizăm că soluții similare se regăsesc și în alte legislații.

Având în vedere considerentele expuse în prezenta decizie, dispozițiile art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și ale art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituție, precum și prevederile art. 11 alin. (1) lit. A.a), art. 15 și 18 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cu majoritate de voturi,

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

D E C I D E:

Constată că dispozițiile referitoare la Avocatul Poporului din cuprinsul art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și ale art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ sunt constituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Dezbaterile au avut loc în ședințele din data de 10 și 17 noiembrie 2004 și la acestea au participat: Ioan Vida, președinte, Nicolae Cochinescu, Aspazia Cojocar, Constantin Doldur, Acsinte Gaspar, Kozsokár Gábor, Petre Ninosu, Ion Predescu și Șerban Viorel Stănoiu, judecători.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE,  
prof. univ. dr. **IOAN VIDA**

Magistrat-asistent șef,  
**Gabriela Dragomirescu**

## OPINIE SEPARATĂ

Contrar punctului de vedere al majorității membrilor Curții, care și-a găsit expresia în Decizia nr. 507 din 17 noiembrie 2004, considerăm, pentru rațiunile pe care le vom înfățișa, că sesizarea Avocatului Poporului privind neconstituționalitatea dispozițiilor art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ este întemeiată, ceea ce ar fi impus adoptarea unei soluții diametral opuse celei adoptate prin decizia menționată, respectiv constatarea că normele legale deduse controlului sunt neconstituționale, întrucât contravin prevederilor art. 21 alin. (1) și art. 52 alin. (1) din Legea fundamentală.

Astfel, cu referire la primul text constituțional se impune remarcat că acesta înțelege să califice sau, altfel spus, să personalizeze calitatea de beneficiar al accesului liber la justiție, condiționând-o de apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime proprii. Așadar, în viziunea legiuitorului constituțional, astfel cum rezultă din interpretarea literală a textului, numai la prima vedere, titularul calității procesuale active este nedeterminat, putând fi orice persoană, întrucât, în continuare, textul precizează că o asemenea calitate este subsecventă exclusiv apărării drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale acestuia. În sensul și sub aspectul evidențiat, norma constituțională este restrictivă, aceeași concluzie fiind, în egală măsură, valabilă și cât privește celălalt text constituțional de referință — art. 52 alin. (1) — care reglementează de o manieră specifică, proprie domeniului supus incidenței sale, acela al contenciosului administrativ, legitimarea procesuală activă, supunând-o, însă, aceleiași condiționări principiale.

Or, așa fiind, consacarea, prin art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ, a dreptului Avocatului Poporului de a sesiza instanța de contencios administrativ cu o acțiune prin care se tinde la restabilirea legalității sau la înlăturarea excesului de putere în considerarea unui drept sau interes legitim al petiționarului pe baza sesizării căruia a acționat, contravine textelor constituționale de referință menționate.

Contradicția nu rezidă într-o restrângere arbitrară, pe calea reglementării legale, a accesului liber la justiție, ci, într-o extindere nepermisă a sferei titularilor acestui drept, dincolo de limitele sale constituționale, astfel cum rezultă din formula redacțională a textelor de referință. În atare condiții, negarea relației de contrarietate dintre norma legală și normele constituționale presupune în mod necesar conferirea, pe cale de interpretare, pentru acestea din urmă, a unei accepțiuni, nu doar fără suport în litera textului, ci, chiar împotriva înțelesului univoc al acestuia. O asemenea manieră de interpretare extensivă, prin care se atribuie legiuitorului ceea ce acesta nu a găsit cu cale să exprime *in terminis*, nerecomandabilă, în principiu, datorită riscului major pe care îl implică, acela de a adăuga la lege, este cu atât mai dificil de acceptat atunci când este vorba despre legiuitorul constituțional și când interpretarea aparține Curții Constituționale, așadar, autorității publice chemate să fie garantul supremației Constituției.

Art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ este — în opinia noastră — neconstituțional și pentru că prevede dobândirea de drept a calității de reclamant de

către petiționar, în procesul declanșat, pe baza sesizării sale, dar din inițiativa exclusivă a Avocatului Poporului. În condițiile în care ambele texte constituționale de referință consacră implicit dar indubitabil principiul disponibilității în valorificarea accesului liber la justiție (așa cum rezultă din sintagmele «orice persoană se poate adresa justiției...», prevăzută de art. 21 alin. (1), și «persoana vătămată... este îndreptățită să obțină...», prevăzută de art. 52 alin. (1) din Constituție), implicarea de drept a petiționarului într-un proces, nu declanșat de el, ci de un terț, chiar dacă acesta este o autoritate publică, reprezintă o încălcare a principiului disponibilității.

Nu s-ar putea invoca în contracararea acestui fine de neconstituționalitate faptul că, potrivit legii, acțiunea Avocatului Poporului este subsecventă sesizării persoanei fizice titular al dreptului de acces liber la justiție care, pe această cale, l-ar fi mandatat să acționeze în numele și interesul său, o asemenea construcție fiind invalidată de o serie de principii și concepte juridice fundamentale, ca și de însăși economia reglementării căreia i se subsumează.

Astfel, dacă, incontestabil, sesizarea adresată Avocatului Poporului constituie o modalitate concretă de valorificare a dreptului constituțional de petiționare, consacrat de art. 51 din Constituție, a conferi acesteia valența juridică a unei împuterniciri constitutive de mandat ar însemna a excede cadrulul și finalității reglementării. Într-adevăr, nu se vede cum obligația autorităților publice de a răspunde la petiții în termenele și condițiile stabilite potrivit legii, prevăzută de alin. (4) al textului constituțional mai sus menționat, ar putea fi convertită în posibilitatea respectivelor autorități de a se substitui petiționarului și a exercita, în numele și interesul acestuia, dreptul de acces liber la justiție, fără ca reglementarea legală care ar consacra-o să nu contravină premisei sale constituționale.

Tot astfel, dacă legitimarea procesuală activă a Avocatului Poporului este consecutivă unui mandat conferit de petiționar, introducerea de drept a acestuia din urmă în proces, în calitate de reclamant, apare lipsită de orice justificare, iar consacarea sa legală infirmă întreaga construcție teoretică.

În sfârșit, teza mandatului este contrazisă de prevederea art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, potrivit căreia «acțiunile introduse de Avocatul Poporului... nu mai pot fi retrase». Examinată cu atenție, această prevedere impune concluzia că autoritatea publică în cauză nu acționează în temeiul unui mandat, ci are o legitimare procesuală activă proprie care, deși condiționată de o prealabilă sesizare din partea titularului dreptului de acces liber la justiție, are o existență autonomă, independentă de opțiunea acestuia în sensul refuzului de a continua procesul.

Așa fiind, nu putem decât să subscriem constatările pertinente a Avocatului Poporului din cuprinsul obiecției sale de neconstituționalitate, potrivit căreia reglementarea legală criticată convertește, nu doar fără temei constituțional, ci chiar împotriva acestuia, dreptul de acces liber la justiție într-o obligație.

Din acest punct de vedere și pentru rațiuni similare celor care evidențiază încălcarea principiului disponibilității

și, pe cale de consecință, neconstituționalitatea art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ în raport cu prevederile art. 21 alin. (1) și art. 52 alin. (1) din Constituție, s-ar fi impus aceeași concluzie și cu privire la art. 28 alin. (2) din aceeași lege a contenciosului administrativ care, în sensul și cu semnificația evidențiate, contravine, de asemenea, normelor constituționale de referință.

Conștientizând fragilitatea argumentelor aduse în susținerea opțiunii sale în sensul constatării constituționalității textelor legale deduse controlului, majoritatea Curții a simțit nevoia ca, în considerentele deciziei, să stăruie asupra a două aspecte apreciate ca deosebit de nevralgice ale reglementării criticate.

În considerarea acestei preocupări s-a susținut că, «exercitând atribuția prevăzută de textul de lege criticat, Avocatul Poporului nu se substituie în drepturile procesuale ale cetățeanului, ci îl sprijină pe acesta, inclusiv prin introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ, el fiind singurul care decide continuarea sau nu a procesului împotriva autorității administrative abuzive». Fără îndoială, o atare susținere, dacă ar fi avut suport în reglementarea legală criticată, ar fi lipsit *de plano* de orice relevanță obiecția de neconstituționalitate la care subscriem. În realitate, însă, respectiva susținere este lipsită de un atare suport, de vreme ce reglementarea în cauză conferă de drept calitatea procesuală activă petiționarului, într-un proces declanșat din inițiativa altei persoane și, mai mult decât atât, lipsește de eficiență juridică manifestarea de voință a aceluiași în sensul încetării procesului, prin consacrarea interdicției de retragere a acțiunii promovate de Avocatul Poporului.

S-a mai susținut, pe aceeași linie de gândire, că, în realitate, «art. 28 alin. (2) din legea criticată dispune numai cu privire la acțiunile ce se întemeiază pe apărarea interesului public pe care Avocatul Poporului le poate introduce la instanța de contencios administrativ, iar nu cu privire la acțiunile pe care acesta le poate promova în numele persoanelor fizice, în condițiile art. 1 alin. (3)». Or, se arată, tot acolo, «fiind vorba de nesocotirea și încălcarea interesului public, acesta nu poate fi lăsat la aprecierea subiectivă a persoanelor fizice și, ca atare, imposibilitatea retragerii acțiunilor introduse în cadrul contenciosului administrativ obiectiv privește instituția Avocatului Poporului, iar nu persoana fizică al cărei drept sau interes legitim a fost lezat». Examinarea textului legal menționat infirmă însă o asemenea interpretare, înțelesul ce-i este astfel atribuit detașându-se de o manieră susceptibilă de rezerve de cel care se desprinde în mod necesar, pe cale de interpretare literală, logică și gramaticală a termenilor reglementării. În acest sens, se impune observat că art. 28 alin. (2) din lege consacră o dihotomie neștiințifică, întrucât utilizează un criteriu neunitar potrivit căruia acțiunile care nu mai pot fi retrase subsumează acțiunile introduse de Avocatul Poporului și de celelalte autorități publice acolo menționate (acestea constituind în economia reglementării o primă categorie), precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative (care formează a doua categorie). Or, prima categorie este structurată după criteriul organului emitent, iar cea de a doua, după acela al obiectului. Astfel

redactat, textul în cauză ridică serioase dificultăți de aplicare. Nu rezultă din cuprinsul său care este obiectul acțiunilor din prima categorie, și anume dacă acesta îl constituie un act administrativ individual sau/și normativ, după cum nu rezultă dacă interesul urmărit este exclusiv public sau/și privat. De asemenea, formula redacțională ambiguă lasă să se înțeleagă că titularii acțiunilor introduse împotriva actelor din a doua categorie ar fi alte autorități decât cele menționate *in terminis* cu referire la actele din prima categorie sau, oricum, și alte asemenea autorități.

S-ar părea, urmare interpretării logice a celor două sintagme corelate, că titularii ambelor categorii de acțiuni sunt aceiași, și anume autoritățile publice enumerate expres și limitativ cu referire la prima categorie.

S-ar părea, de asemenea, raționând *per a contrario*, că obiectul primei categorii de acțiuni îl constituie numai actele administrative individuale. În condițiile în care, însă, textul legal nu conține nici o referire la criteriul interesului, iar potrivit principiului de interpretare *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, nu există nici un temei și nici un argument de logică formală sau de tehnică juridică care să îndreptățească susținerea din considerentele deciziei, pe care am reprodus-o, în sensul că interdicția de retragere a acțiunilor promovate de Avocatul Poporului ar avea în vedere exclusiv pe acelea care urmăresc apărarea interesului public.

Cele arătate în precedentul imediat anterior reconfirmă astfel concluzia deja enunțată, și anume că art. 28 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ este neconstituțional.

În tentativa de a demonstra deplina legitimitate a noii atribuții conferite Avocatului Poporului prin art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ, în considerentele deciziei se stăruie asupra deplinei concordanțe dintre prevederile acestui text și cele ale art. 13 lit. c) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, potrivit căruia acesta este ținut, cu titlu de atribuții, la urmărirea rezolvării legale a cererilor primite și la solicitarea adresată autorităților sau funcționarilor administrației publice în cauză de a înceta încălcarea drepturilor și libertăților cetățenești, de a-l repune în drepturi pe petiționar și de a-i repara eventualele pagube. Altfel spus, se consideră că posibilitatea recunoscută Avocatului Poporului, prin textul legal criticat, de a sesiza, pe cale de acțiune, instanța de contencios administrativ nu face decât să dea expresie acestor atribuții.

Nu putem subscrie acestei teze, întrucât, în ansamblul lor, atribuțiile menționate exclud o implicare directă a Avocatului Poporului în activitatea de soluționare a sesizărilor, concluzie impusă de înșiși termenii reglementării, sintagma «urmărirea rezolvării legale» evidențiind că, în viziunea legiuitorului, acesta are o poziție extrinsecă activității propriu-zise de soluționare a litigiilor, la care contribuie de o manieră proprie, «utilizând în acest sens procedura medierii, sesizării autorităților ierarhic superioare celei care a încălcat dreptul petiționarului, rapoartele adresate Parlamentului, fără a declanșa un proces, chiar dacă obiectul acestuia este circumscris sferei contenciosului administrativ», așa cum, corect, se arată în cadrul obiecției de neconstituționalitate.

Mai mult decât atât, nu se poate pune semnul egalității între «solicitarea», menționată de legea sa organică, printre

atribuțiile Avocatului Poporului și «acțiune», nu doar pentru că, din punct de vedere juridic, au o altă semnificație conceptuală, ci, și, întrucât, cu referire la solicitare, Legea nr. 35/1997 precizează că aceasta este adresată autorităților sau funcționarilor administrației publice care au încălcat drepturile și libertățile cetățenești, având deci caracterul unui recurs grațios, ceea ce lipsește de temei orice posibilă analogie cu acțiunea în justiție.

Dincolo de rațiunile de neconstituționalitate pe care le-am evidențiat, orientarea pe care o exprimă normele legale deduse controlului Curții, și anume de a conferi Avocatului Poporului, pe lângă atribuțiile sale de mediator, și pe aceea de sesizare, pe cale de acțiune, a instanțelor judecătorești, suscită serioase rezerve din partea unor specialiști ai Comunității Europene. Astfel, într-un raport prezentat la 16 iulie 2003, în cadrul Comisiei pentru probleme juridice și drepturile omului a Adunării

Parlamentare a Consiliului Europei, având ca obiect instituția mediatorului, d-na Lili Nabholz-Heidegger din Elveția «estimează că intentarea unei acțiuni în justiție [...] plasează mediatorul într-o situație dificilă. Mediatorul este capabil să joace cu eficiență rolul său — care nu este acela de mandatar privat, ci de mediator între cetățean și administrație — numai adoptând o poziție de strictă neutralitate. Apariția sa la tribunal ca adversar al administrației [...] compromite relațiile cu aceasta».

Dacă înțelegem să conferim caracter axiomatic tezei care dă expresie esenței democrației, potrivit căreia, într-o colectivitate, majoritatea are întotdeauna dreptate, argumentele înfățișate în cadrul prezentei opinii separate nu pot fi receptate ca urmărind să demonstreze contrariul, ci exclusiv ca o tentativă de justificare rațională a acestei opinii, diferită de aceea a majorității membrilor Curții Constituționale.

Șerban Viorel Stănoiu

## ORDONANȚE ALE GUVERNULUI ROMÂNIEI

GUVERNUL ROMÂNIEI

### ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal

Având în vedere recomandările Comisiei Europene cu privire la măsurile fiscale care trebuie implementate în vederea finalizării negocierilor la capitolul 6 „Politica în domeniul concurenței”,

în vederea asigurării siguranței circuitului civil prin stimularea înscrierii în cartea funciară a actelor translativ de proprietate care au ca obiect terenuri fără construcții,

în temeiul art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată,

**Guvernul României** adoptă prezenta ordonanță de urgență.

**Art. I.** — Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 927 din 23 decembrie 2003, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. **La articolul 6, după alineatul (4) se introduc patru noi alineate, alineatele (5), (6), (7) și (8), cu următorul cuprins:**

„(5) Comisia fiscală centrală constituită în baza prevederilor prezentului articol are competența de a emite soluții fiscale individuale anticipate, la solicitarea contribuabililor mari, definiți astfel potrivit legii, iar de la 1 ianuarie 2007, și la solicitarea celorlalți contribuabili, în baza analizelor efectuate asupra documentațiilor depuse de către aceștia. Criteriile și documentele necesare pentru obținerea soluției fiscale individuale anticipate vor fi aprobate prin hotărâre a Guvernului.

(6) Soluția fiscală individuală anticipată este actul administrativ fiscal emis de Comisia centrală fiscală în

vederea soluționării unei cereri a contribuabilului referitoare la reglementarea unor situații fiscale de fapt viitoare.

(7) Soluția fiscală individuală anticipată este opozabilă și obligatorie față de organele fiscale numai dacă situația de fapt ulterioară coincide cu prezentările și documentele avute în vedere la emiterea soluției fiscale individuale anticipate. În caz contrar, soluția fiscală individuală anticipată se consideră desființată cu efect retroactiv.

(8) Soluția fiscală individuală anticipată nu mai este valabilă dacă prevederile legale în baza cărora a fost luată decizia se modifică.”

2. **Articolul 12<sup>1</sup> se abrogă.**

3. **Alineatul (10) al articolului 38 va avea următorul cuprins:**

„(10) Societatea Comercială «Sidex» — S.A. beneficiază de scutire de la plata impozitului pe profit până la data de 31 decembrie 2004.”

**4. La articolul 284, după alineatul (11) se introduce un nou alineat, alineatul (12), cu următorul cuprins:**

„(12) Taxele de timbru prevăzute de art. 4 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 12/1998, republicată, cu modificările ulterioare, referitoare la autentificarea actelor între vii, translativă ale dreptului de proprietate și ale altor drepturi reale ce au ca obiect terenuri fără construcții, se reduc la jumătate.“

**5. La articolul 296<sup>1</sup> alineatul (1), litera a) se abrogă.**

**6. La articolul 296<sup>1</sup> alineatul (2), litera c) va avea următorul cuprins:**

„c) cu închisoare de la 6 luni la 2 ani cele prevăzute la lit. j) și k);“.

**Art. II.** — Aplicarea prevederilor alin. (5) al art. 221 din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, se suspendă până la data de 1 iulie 2005.

**Art. III.** — Prevederile prezentei ordonanțe de urgență intră în vigoare la data de 1 ianuarie 2005, cu excepția prevederilor art. I pct. 1 și 3, care intră în vigoare la data publicării prezentei ordonanțe de urgență în Monitorul Oficial al României, Partea I.

PRIM-MINISTRU  
**ADRIAN NĂSTASE**

Contrasemnează:  
Ministrul finanțelor publice,  
**Mihai Nicolae Tănăsescu**

București, 24 noiembrie 2004.  
Nr. 123.

---

**EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR**

Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București,  
IBAN: RO75RNCB5101000000120001 Banca Comercială Română — S.A. — Sucursala „Unirea” București  
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 Direcția de Trezorerie și Contabilitate Publică a Municipiului București  
(alocat numai persoanelor juridice bugetare)

Tel. 224.09.71/150, fax 225.00.43, E-mail: marketing@ramo.ro, Internet: www.monitoruloficial.ro

Adresa pentru publicitate: Centrul pentru relații cu publicul, București, șos. Panduri nr. 1,  
bloc P33, parter, sectorul 5, tel. 411.58.33 și 410.47.30, tel./fax 410.77.36 și 410.47.23

Tiparul: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”