

UNIVERSITATEA DIN CRAIOVA
FACULTATEA DE DREPT
ȘCOALA DOCTORALĂ

TEZĂ DE DOCTORAT
LEGALITATEA
ACTULUI ADMINISTRATIV
NORMATIV
ÎN STATUL DE DREPT

- REZUMAT -

COORDONATOR ȘTIINȚIFIC:

Prof.univ.dr. George Liviu Gîrleșteanu

DOCTORAND:

Gherghină Șt. Claudiu-Angelo

Craiova

2018

Realitatea juridică actuală indică o tendință crescută a administrației române în adoptarea de acte administrative normative prin care se dorește reglementarea unor domenii variate atât de interes local, cât și național, precum cele ale organizării unor instituții, stabilirii unor taxe locale, competențe fiscale sau proceduri interne, cu consecința limitării unor drepturi sau protejării altora.

Această tendință este determinată, pe de o parte, de procesul lent și anevoios de adoptare a legilor de către Parlament iar, pe de altă parte, de tendința administrației de a lămuri, explica și interpreta lacunele, necorelările sau redactarea neclară și defectuoasă a legii sau de “a adapta” legile în interesul propriu.

Expansiunea administrației publice este justificată și de creșterea și diversitatea serviciilor publice. Statul român este unul social și este obligat să intervină pentru satisfacerea nevoilor individuale sau colective ale persoanelor în sensul protejării acestora de riscurile sociale privind boala, sărăcia, șomajul sau pentru protecția minorilor ori a persoanelor defavorizate.

Din perspectiva statului de drept, administrația nu poate acționa decât pentru executarea legii sau prin adoptarea de acte de legiferare secundare, respectiv numai în baza unei abilitați legislative exprese și nu poate acționa contra legii.

Statul de drept presupune ca actul administrativ normativ să fie conform legii și, în consecință, actul administrativ normativ nu poate fi adoptat decât în temeiul unei dispoziții legale. Fiind subsecvent legii el nu poate interveni decât dacă organizează aplicarea unei legi. Spre deosebire de actul administrativ normativ, cel individual execută în concret legea, este subsecvent în egală măsură acesteia, dar și actului administrativ normativ, în situația în care acesta din urmă îl autorizează.

Pe de altă parte, actul administrativ normativ nu poate să adauge norme juridice contrare legii, orice act administrativ care reglementează primar și nu subsidiar legii, trebuind înlăturat din ordinea juridică.

Autoritățile publice pot doar interpreta legea în organizarea și executarea căreia adoptată actele administrative normative, însă această interpretare nu este nici autentică și nici obligatorie pentru instanțe, care controlează jurisdicțional aceste acte.

În activitatea de practician al dreptului am constatat că natura și efectele juridice ale actului administrativ normativ nu sunt suficient de bine înțelese (fiind confundat în dese rânduri cu actul administrativ individual), situație ce a avut drept consecință soluții contradictorii. Pe de altă parte, lipsa unui Cod administrativ a fost compensată de o practică jurisprudențială bogată care a cristalizat anumite direcții în privința controlului judiciar al unor astfel de acte.

Cercetarea științifică și-a propus să trateze cât mai complet și să explice aspectele teoretice și practice privind actul administrativ normativ, astfel încât lucrarea să constituie un instrument util pentru specialiștii în domeniul dreptului administrativ.

Teza a fost structurată pe 5 capitole cu un număr total de 20 de secțiuni, în încheiere având un capitol final Concluzii. La elaborarea tezei de doctorat au fost avute în vedere

doctrina, practica jurisprudențială și legislația până la ultima modificarea a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativă, realizată prin Legea nr. 212/25 iulie 2018.

Capitolul 1. Considerații introductive

În primul capitol obiectul de cercetare doctorală l-a constituit studierea rolului și locului actului administrativ normativ în ierarhia actelor normative, cu scopul de a realiza o definiție cât mai corectă și completă a acestei instituții juridice.

Actul administrativ normativ are un statut aparte în ierarhia normativ în sensul că este singurul izvor de drept normativ ce exprimă manifestarea de voință a administrației și poate fi supus cenzurii judiciare a instanțelor de judecată.

Principiul legalității după care se conduce administrația publică impune ca aceasta să se supună ierarhiei normelor juridice. Drept consecință, administrația nu poate acționa arbitrar, ci după anumite reguli expres stabilite prin lege, prin care se reglementează procedurile administrative ce trebuie respectate, urmate, condițiile materiale ale acțiunii administrative și se definesc drepturile subiecților administrați.

Principiul ierarhiei normative impune ca actele administrative normative să respecte anumite cerințe impuse de norma legală superioară. Este necesar ca acestea să îndeplinească anumite criterii formale în ceea ce privește competența autorității publice emitente sau procedura legală care autorizează adoptarea sa. Aceste condiții fiind îndeplinite, actul poate fi considerat ca valid și își produce efectele obligatorii.

Pe de altă parte, actele administrative normative trebuie să fie conforme, în ceea ce privește conținutul lor, cu norma juridică superioară. Acest raport de conformare nu trebuie să privească doar dispoziția legală în temeiul căreia actul a fost adoptat, ci întregul sistem legislativ privit în ansamblu, inclusiv legea supremă Constituția. Prin urmare, chiar dacă actul din punct de vedere formal este valid, conținutul său material trebuie să fie edictat astfel încât să producă efecte juridice care nu încalcă ordinea de drept.

Validitatea și conformitatea normelor administrative cu norma legală superioară trebuie privită în dublu sens. În ordinea juridică nu pot exista acte administrative legale ca formă, dar care să fie contrare Constituției și actelor legislative ca substanță materială și nici acte administrative informale, oricât de justificate și bine intenționate ar fi reglementările stabilite de administrația publică.

Din perspectiva trăsăturilor pe care le-am prezentat, actul administrativ normativ reprezintă un act juridic al administrației, adoptat în regim de putere publică, care conține dispoziții normative, cu caracter de repetabilitate, fiind supus regulilor de publicitate pentru a fi adus la conștiință subiecților de drept.

Am subliniat că definiția și delimitarea actului administrativ normativ de cel individual nu trebuie să se realizeze exclusiv prin prisma efectelor ci în raport de conținutul fiecărui act în parte, de substanța juridică a acestora ce determină în final efecte juridice distincte. Efectele juridice diferite sunt consecința dispozițiilor diferite ce intră în alcătuirea unor astfel de acte și nu invers.

Un act administrativ normativ are acest caracter pentru că tipul de norme conținute în act stabilește reguli de conduită cu aplicare continuă, respectiv cuprinde reglementări generale, abstracte, cu un caracter obligatoriu pentru un număr nedeterminat de subiecți de drept sau situații.

Normativitatea actului administrativ presupune că acesta stabilește reguli de conduită pentru destinatarii actului, între aceștia ori între raporturile dintre destinatari și societate. Are caracter impersonal, deoarece acesta nu se adresează unui anume subiect sau unor persoane determinate, prestabilite și identificate ca atare.

Actul administrativ normativ impune anumite comportamente sau stabilește conduite, respectiv impune acțiuni sau inacțiuni, conferind drepturi și obligații subiecților raporturilor de drept administrativ.

Caracterul normativ presupune faptul că un astfel de act conține norme care stabilesc obligația de a adopta anumite conduite, de a interzice anumite modalități de acțiune juridică sau de a permite anumite comportamente ale subiecților de drept. Conținutul acestor tipuri de norme sunt definatorii pentru actul administrativ normativ

Dispozițiile normative ale actului, impun ca acesta să se aplice în mod continuu în perioada de activitate, subiecților și situațiilor juridice pentru care a fost edictat. Actul administrativ normativ cuprinde un ansamblu de norme care stabilesc anumite reguli care, ca orice act normativ, creează anumite mecanisme, proceduri care funcționează regulat în raport de anumite caracteristici și parametri stabiliți prin respectivul act.

Regulile la care facem referire sunt reguli de conduită, care impun sau pretind anumite comportamente, maniere de acțiune, standarde morale ori atitudini în societate pe plan juridic.

Spre deosebire de actul administrativ normativ, cel individual nu are caracter de repetabilitate. Odată adus la îndeplinire se epuizează. Pentru o altă situație concretă persona îndreptățită trebuie să urmeze o nouă procedură. Dacă această situație juridică se schimbă pentru destinatarul inițial al actului administrativ individual, acesta nu mai poate fi executat. În schimb, în cazul actului administrativ normativ, indiferent de conjuncturi sau cazuri juridice specifice, acesta se va aplica tuturor acelor persoane care cad sub incidența normei.

Pe de altă parte, actul administrativ normativ nu trebuie în mod obligatoriu și necesar să se aplice la mai mulți destinatari pentru a fi caracterizat drept normativ. El trebuie să fie doar susceptibil de aplicare unor persoane nedeterminabile, adică să conțină doar regula/mecanismul de aplicare. Aplicarea normei juridice astfel reglementată poate să fie singulară sau multiplă.

Actul administrativ normativ, indiferent că se aplică succesiv sau concomitent unui destinatar sau mai multora, nu se diferențiază de cel individual prin numărul de persoane sau situații juridice unice sau multiple în care se aplică ci prin natura normelor pe care le conține.

Spre deosebire de actul administrativ individual care se aduce la cunoștință subiectului sau subiecților determinați, cărora le este destinat, prin comunicare directă, în

cazul celui normativ care se adresează unui număr generic și nedeterminabil de persoane comunicarea individuală nu este posibilă.

Obligația îndeplinirii formațiunilor de publicitate derivă din caracterul normativ și are ca rațiune faptul că un asemenea act nu poate fi comunicat în mod individual fiecărui destinatar în parte, deoarece în primul rând destinatarii nu sunt cunoscuți concret, iar în cazul în care ar putea fi determinați o asemenea comunicare ar fi imposibil tehnic de realizat datorită numărului mare al acestora.

Actul administrativ normativ este necesar a fi adus la cunoștință prin publicare în Monitorul Oficial al României sau în monitoare oficiale județene sau cel al municipiului București, după caz, sau prin alte metode de publicitate specifice fiecărui act în parte, spre exemplu la ușa autorității publice. Drept consecință, momentul de la care actul administrativ normativ produce efecte este cel al publicării.

De asemenea, deoarece creează reguli de conduită generale și impersonale aplicabile unor subiecți nedeterminați, reguli care pot fi puse în executare, la nevoie prin forța coercitivă a statului, numai actul administrativ normativ are caracterul unui izvor de drept.

Datorită faptului că un asemenea act este adoptat în realizarea puterii de stat nu trebuie înțeles că reprezintă exercitarea unei forțe de constrângere a statului, aceasta intervenind doar în situația când executarea din oficiu nu este realizată de bună voie de către subiecții de drept. Scopul său nu este să constrângă, ci să realizeze competența și sarcinile impuse administrației publice, de executare a legii.

Am subliniat că trăsătura de act de drept public a actului administrativ, în general, a fost uitată de legiuitor la adoptarea Legii nr. 554/2004, fiind ulterior adăugată prin Legea nr. 262/2007, prin care s-a introdus ca element definitoriu al actului administrativ, emiterea în regim de putere publică.

Legat de acest aspect am subliniat că toate condițiile legale reglementate pentru edictarea actului administrativ, instituirea excesului de putere, modalitatea de protecție provizorie a acestuia pe calea instituției suspendării actului administrativ, conduc la concluzia că regimul de putere publică al actelor administrative nu este unul arbitrar, discreționar, ci unul de legalitate, care are ca scop protecția nevoilor sociale prin mijloacele specifice administrației. Prin urmare, raportat la cadrul legislativ actual, regimul de putere publică al actului administrativ pune în valoare trăsătura de serviciu public a administrației.

Reținem că administrația centrală sau locală nu poate reglementa în anumite domenii rezervate constituțional anumitor acte normative. Actul administrativ normativ trebuie să se supună principiul constituțional al legalității, care domină normele de drept public, astfel că, administrația va trebui să evite reglementarea acolo unde domeniul este rezervat expres anumitor acte normative de o forță juridică superioară, precum și excesul de putere prin însușirea unor competențe pe care nu le are.

Un act administrativ normativ trebuie să îndeplinească următoarele caracteristici, respectiv să fie în conformitate cu Constituția și legile organului legislativ și să nu

cuprindă dispoziții contrare acestora, să respecte principiul ierarhiei normelor juridice superioare în raport de cele inferioare, să se înscrie în limitele de competență teritoriale și materiale ale autorității publice emitente și să nu fie emise prin exces de putere, să nu reglementeze primar în domenii în care reglementarea este prevăzută pentru acte normative cu forță juridică superioară și, nu în ultimul rând, să fie dat în forma și cu procedura prevăzută pentru fiecare act în parte.

În ordinea juridică românească, actul administrativ normativ are o natură duală. În primul rând este instrumentul juridic prin care se organizează executarea legii, trăsătură specifică executivului, administrației. Pe de altă parte, în cazul în care există o delegare specială din partea puterii legislative, administrația poate adopta acte cu caracter normativ prin care să reglementeze domenii sociale în mod primar.

Legat de acest ultimul aspect, în opinia noastră trebuie făcută o precizare. Guvernul poate adopta ordonanțe simple sau de urgență prin care se poate reglementa primar o relație specială. Aceste acte, chiar dacă au fost apreciate ca având o natură administrativă fiind emise de organul central al puterii executive, din punctul nostru de vedere sunt asimilate din punct de vedere al obiectului de reglementare și al efectelor juridice actelor legislative prin dispoziții constituționale. În final ordonanțele devin lege prin votul de aprobare al Parlamentului.

Prin celelalte acte administrative normative emise de Guvern sau de alte organe ale administrației publice, centrale sau locale, reglementarea într-un domeniu social nu se face de aceste organe administrative în mod singular, ci alături sau în completarea legilor Parlamentului și, de regulă, în materii de importanță mai mică ori în care interesul unei comunități locale este mai bine apreciat de aleșii locali, în baza autonomiei administrative locale. Prin urmare, pentru relațiile sociale mai puțin importante, care nu sunt avute în vedere de Parlament la adoptarea actelor legislative, revine administrației sarcina de a elabora normele juridice necesare în acord cu reglementările stabilite prin lege.

În cazul autorităților publice locale, autonomia locală presupune o independență funcțională față de autoritățile centrale, precum și o anumită independență materială ce se poate reflecta în competența de reglementare proprie în domenii exprese, independență care este strict limitată la cadrul legal (spre exemplu fiscalitate locală, stabilirea bugetului propriu unității administrativ-teritoriale, materie contravențională, urbanism).

Am susținut, în consecință, că putem defini actul administrativ normativ ca actul adoptat de către o autoritate publică administrativă prin care se reglementează primar un domeniu, alături sau în completarea actelor legislative, în situația când există o delegare specială din partea puterii legislative sau care reglementează secundar un domeniu în situația când organizează punerea în aplicare a unui act legislativ.

Capitolul 2. Regimul juridic al actului administrativ normativ

În acest capitol am procedat la analiza regimului juridic al actelor administrative normative, pentru a înțelege particularităților unor astfel de acte în circuitul juridic, fiind relevantă în cercetarea științifică înțelegerea interdependenței între legalitatea și oportunitatea unor astfel de acte.

Actul administrativ nu trebuie să fie conform numai actului legislativ superior în aplicarea sau executarea căruia a fost adoptat sau emis, ci conformitatea trebuie să existe în raport cu întreaga legislație în vigoare, inclusiv cu Constituția.

Legalitatea specifică actului administrativ presupune îndeplinirea unor condiții legale de a căror îndeplinire depinde edictarea valabilă a actului juridic și producerea de efecte juridice ce au fost avute în vedere de autoritatea publică. Aceste elemente de legalitate sunt diverse și privesc îndeplinirea unor norme legale ce au în vedere fie aspecte de fond ale actului, interne, fie forma externă a actului.

Adoptarea unui act administrativ cu caracter normativ presupune mai întâi verificarea de către autoritatea publică a competenței legale ce i-a fost delegată. La adoptarea actului trebuie avut în vedere rolul și locul instituției publice în structura generală a administrației. Această poziționare a instituției reflectă principiul ierarhiei actelor normative, care impune actului adoptat să fie conform tuturor actelor juridice cu forță juridică superioară, de la Constituție și legi până la acte administrative normative adoptate de un organ administrativ cu rang mai înalt.

Administrația publică trebuie, de asemenea, să respecte condițiile de formă și de procedură, condiții formale ale actului ce privesc aspectul exterior al acestuia. Toate aceste condiții de legalitate necesare pentru adoptarea valabilă a actului administrativ normativ nu sunt decât reflectarea principiului legalității, care conduce și determină activitatea administrației publice, astfel că ele urmăresc în esență un singur aspect ca actul să respecte normele legale în vigoare ce sunt edictate în acest sens.

Pe de altă parte, respectarea condițiilor de legalitate nu exclude o anumită doză de oportunitatea de care se bucură administrația în realizarea competențelor sale, atribuții în care actul administrativ are un rol dominant.

Am apreciat că putem privi oportunitatea ca atributul administrației, ca în limitele legii astfel cum puterea legislativă a hotărât, să poată opta între două sau mai multe modalități de acțiune, de comportamente juridice care să aibă drept consecință adoptarea unui act administrativ în formele și condițiile legii.

În opinia noastră oportunitatea actului administrativ depinde de momentul adoptării acestuia, de cazurile specifice în care trebuie să se aplice, de condițiile culturale și sociale în care actul administrativ produce efecte juridice și de conformitatea cu interesul public garantat sau protejat de lege. Oportunitatea reprezintă puterea administrației, marja de libertate în care trebuie să acționeze autoritatea. Prin soluțiile pe care trebuie să le aleagă și pe care le consideră cele mai potrivite, se impune ca administrația publică să ajungă să

realizeze scopul final al legii, pentru care actul administrativ a fost adoptat sau în executarea căruia a fost emis.

În altă ordine de idei, oportunitatea este o caracteristică ce își pune amprenta în primul rând asupra actelor administrative cu caracter normativ, când autoritatea publică, în exercitarea dreptului de apreciere sau a celui de inițiativă administrativă, poate decide să acționeze într-o anumită manieră în condițiile legale care stabilesc această competență.

Trebuie subliniat că oportunitatea nu este o putere discreționară absolută, astfel că condițiile de legalitate pe care trebuie să le îndeplinească un act administrativ pentru a fi valabil și să poată produce efecte juridice, toate aceste elemente, condiții de legalitate, constrâng oportunitatea. Cu cât acestea sunt mai numeroase cu atât libertatea de mișcare, de apreciere juridică a administrației este mai mică.

Dar autoritatea publică nu este un organ amorf, fără voință, care pune în aplicare rigid normele legale. Pentru aducerea la îndeplinire a unei legi, prin aceasta înțelegând morala comunității consfințită într-o normă de drept, administrația trebuie să aibă voință proprie, una la fel de umană care să înțeleagă scopul legii.

Prin urmare, administrația trebuie să aibă o anumită putere de apreciere, o marjă de interpretare a realităților juridice cu care se confruntă. Ea nu trebuie dusă la extrem și pentru acest lucru, prin norme legale sunt stabilite limitele exercitării oportunității.

În practica administrativă sunt cazuri care permit administrației revocarea propriilor acte pe motiv de inoportunitate, în virtutea principiului revocabilității actelor administrative. Autoritatea publică, prin organele care au emis actul sau în virtutea controlului ierarhic, poate, la o a doua apreciere, să revoce în principiu orice act administrativ în situații în care nu există un exces de putere, situații care nu pot fi cenzurate de instanța de judecată.

Cu alte cuvinte, sunt cazuri în care autoritatea poate revoca actul fără ca situația juridică ce a determinat revocarea actului să fi putut face obiectul controlului judecătoresc de contencios și fără ca aceasta să fi fost rezultatul unui libertăți de apreciere realizată cu exces de putere. Această situație este caracteristică actelor administrative cu caracter normativ, atât în ce privește dreptul de inițiativă, cât și referitor la conținutul actului.

În ceea ce privește actele administrative individuale considerăm că dreptul de apreciere al administrației există într-o doză mică spre inexistentă. Acest lucru se datorează faptului că opțiunile autorităților publice, în momentul când emit acte administrative individuale sunt limitate la anumite canoane, proceduri care fac ca actul juridic final, actul administrativ individual să fie previzibil de anticipat.

Chiar și în situația în care administrația are posibilitatea de a opta între mai multe soluții administrative, care implică emiterea unui anumit act administrativ individual cu conținut diferit sau chiar contrar, dreptul de apreciere exercitat de către autoritate poate fi supus cenzurii instanței de judecată.

Reamintim că instanța de contencios poate anula actul administrativ și obliga autoritate administrativă la emiterea unui act nou în condițiile stabilite de judecător, astfel că, și în concepția normei legale se admite posibilitatea ca decizia de sancționare să poată

fi refăcută astfel încât să aibă un cuprins juridic, implicit altă sancțiune și efecte juridice diferite. Pe această cale, instanța de judecată înlocuiește conținutul actului, astfel cum acesta a rezultat din aprecierea autorității publice, cu unul nou dispus prin decizia judecătorească pronunțată în urma analizării fondului cauzei, prin administrarea de probe și aplicarea dispozițiilor legale incidente.

Reținem că în ceea ce privește actele administrative individuale, judecătorul de contencios are o putere de apreciere mare rezultată din faptul că pentru a verifica temeinicia și legalitatea actului îi sunt conferite competențe de verificare nu numai a dispozițiilor legale aplicabile litigiului, dar și a stării de fapt care fost avută în vedere de autoritatea publică pentru adoptarea actului. Când din probele administrate reiese o altă situație de fapt, instanța este obligată să ordone măsuri în consecință, să anuleze actul și să dispună obligarea administrației publice la emiterea unui alt act administrativ cu un conținut nou sau parțial diferit de cel inițial, modificând astfel decizia autorității conform realităților factice sau juridice.

În ceea ce privește actele administrative normative, în opinia noastră, acestea conțin întotdeauna un element de oportunitate, fie că vorbim de marja de apreciere referitoare la modalitatea în care sunt reglementate anumite atribuții pentru diferite funcții în cadrul unor instituții publice, fie de inițiativa sau modalitatea concretă de a stabili anumite proceduri, regulamente, instrucțiuni.

În cazul acestor acte, dreptul de apreciere se deduce din însăși natura puterii de reglementare, delegată administrativului de puterea legiuitoare, și implicit din liberul arbitru ce caracterizează această funcție constituțională.

În ceea ce privește binomul legalitate – oportunitate și oportunitate, element de legalitate sau nu a actului administrativ, reținem că judecătorul de contencios administrativ are competența de a cenzura actele administrative din punctul de vedere al oportunității, dar acest lucru se poate realiza doar în cazurile în care doar legea îi permite acest lucru, respectiv în situațiile în care neoportunitatea rezultă dintr-o normă legală.

Controlul jurisdicțional al actelor administrative nu este la fel de extins ca cel administrativ exercitat de către autoritate, astfel că putem avea cazuri în care administrația își revocă propriile acte, iar instanța nu poate să le anuleze, cazul cel mai elocvent fiind cel al actelor administrative cu caracter normativ.

Considerăm că soluția în această problemă a legalității – oportunitate nu trebuie să primească o rezolvare prin extinderea controlului exercitat de judecătorul de contencios, ci prin constrângerea dreptului de apreciere al administrației prin diferite norme legale care să sancționeze abuzul și prin limitarea dreptului autorității de a își revoca propriile acte. Revocabilitatea actelor administrative trebuie să aibă ca limită securitatea raporturilor juridice și din această perspectivă administrația nu trebuie să aprecieze și să reaprecieze perpetuu situații juridice prin emiterea unor acte administrative cu conținut diferit sau contrar.

În consecință, viitorul Cod administrativ ar trebui să reglementeze o procedură anume pentru revocare, care să prevadă expres și un anumit termen în care se poate exercita dreptul de revocare.

Pe de altă parte, prin reglementarea excesului de putere legiuitorul a stabilit o corelație între legalitate și oportunitate. Dacă legalitatea presupune acționarea în cadrul unor competențe stabilite expres de lege, oportunitatea presupune dreptul de apreciere al administrației de a acționa în cadrul acestor competențe legale.

Prin definirea conceptului de exces de putere, controversa legalitate versus oportunitate a fost într-o anumită măsură lămurită, actele administrației putând fi cenzurate, pe lângă controlul clasic de legalitate ce presupune verificarea conformității actului cu dispozițiile legate și în situația în care autoritatea a acționat un exces de putere în realizarea atribuțiilor, fie prin depășirea sferei de reglementare, fie prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

În ceea ce privește forma și procedura de emitere a unui act administrativ normativ, am făcut distincție între condițiile de formă externe ale actului privit în sens formal, ca formă scrisă, vizibilă și condițiile interne ale actului, care se referă la condițiile ce trebuie îndeplinite, proceduri obligatorii care ar trebui urmate pentru ca actul adoptat să fie valabil.

Cu privire la forma externă, actele administrative trebuie, ca regulă generală, să fie consemnate în scris, deoarece impun o executare din oficiu, forma scrisă asigurând eficiența transmiterii informației către destinatari și obligativitatea ca aceștia să se conformeze conținutului actului. Forma scrisă permite verificarea legalității actului de către organul administrativ ierarhic sau, în cazul unui litigiu, de instanța de judecată și face dovada actului juridic material și a dispozițiilor stabilite.

Cu referire la actele administrative cu caracter normativ, avem în vedere reglementarea de la art. 4 din Legea nr. 24/2000 prin care se consacră legal regula ierarhiei normative, ce privește atât forma actelor, cât și fondul acestora.

Am reținut că din punct de vedere formal un act administrativ normativ trebuie să cuprindă actele juridice normative superioare care stau ca temei al adoptării, precum și celelalte dispoziții legale aplicabile. Din punct de vedere al fondului actului, actul administrativ normativ trebuie emis în limitele reglementărilor superioare în temeiul cărora a fost adoptat, dar nu trebuie să contrazică nici celelalte reglementări cu forță juridică superioară, fie că sunt de natură constituțională, fie că sunt de natură legală sau administrativă.

O importanță deosebită în cadrul formei actelor administrative normative, o constituie motivarea actului, expresie a rațiunilor administrației care au determinat autoritatea să adopte decizia respectivă, cu descrierea temeiurilor legale, precum și a celor de fapt. Referitor la motivare, aceasta ca operațiune administrativă trebuie să fie concomitentă actului. O motivare ulterioară consemnată în cuprinsul răspunsului la plângerea prealabilă administrativă sau în cuprinsul întâmpinării formulate în cadrul procesului la instanța de contencios nu echivalează cu o motivare a actului.

Am reținut că în cazul în care motivarea actului administrativ în fapt și în drept nu răspunde exigențelor impuse de principiile transparenței și previzibilității actului administrativ, acestea constituindu-se în veritabile garanții pentru exercitarea dreptului părților vătămate de acces la justiție, sancțiunea pentru nemotivarea actului administrativ nu poate fi decât anularea acestuia.

Motivarea actului administrativ normativ reprezintă o obligație generală a autorității publice, aplicabilă oricărui act administrativ, fiind necesară pentru a se asigura transparența pentru destinatarul actului. Acesta va putea să verifice dacă actul este sau nu întemeiat în opinia sa și să se conformeze, dacă îl apreciază corect sau să îl atace în justiție dacă îl consideră vătămător. Rolul motivării actului administrativ este în același timp și acela de a conferi instanței de contencios un instrument eficient în vederea realizării controlului judiciar, având astfel posibilitatea de a verifica condițiile de fapt și de drept care au fost avute în vedere de instituția publică care a emis/adoptat actul.

Specific actelor administrative normative ca procedură anterioară este necesitatea asigurării transparenței deciziei administrative în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 52/2003. În condițiile acestui act normativ, toate autoritățile administrație publice sunt obligate, ca anterior adoptării unui act administrativ cu caracter normativ, să publice pe site-ul de internet propriu un anunț cu privire la intenția de adoptare.

Dispozițiile legale care consacră transparența decizională nu sunt de recomandare. Autoritățile publice trebuie să își modifice structura organizatorică pentru a pune în aplicare legea cu scopul de permite atât transparența în procesul de elaborare a actelor normative, dar și accesul particularilor în ședințele publice desfășurate în cadrul autorității.

Din perspectiva forței juridice și a efectelor pe care le produce un act administrativ normativ, am reținut că actul administrativ normativ este adoptat în realizarea puterii publice caracteristică autorității publice eminente.

Forța juridică a actului administrativ este inferioară forței juridice a unei legi, însă, în opinia noastră efectele juridice pe care le produce un asemenea act nu pot fi considerate efecte juridice inferioare, ci sunt efecte depline, care instituie reglementări obligatorii ce trebuie să fie aduse la îndeplinire de subiecții vizați în aceeași măsură ca actele legislative.

Inferioritatea actului administrativ normativ derivă din obligativitatea ca acesta să fie conform cu toate actele normative cu forță juridică superioară și din poziția în structura ierarhiei statale a autorității care a adoptat actul. Dar odată intrat în vigoare un asemenea act administrativ normativ, opinăm că împrumută din forța juridică a legii pe care o pune în aplicare, având în consecință efecte juridice similare.

Fiind un act de drept public, actul administrativ normativ are o forță juridică superioară actelor specifice dreptului privat, caracteristică ce iese în evidență prin trăsătura de act executoriu din oficiu.

Actul administrativ cu caracter normativ are o forță juridică similară în ceea ce privește subiecții de drept cărora li se adresează, caracterul infralegal de forță juridică inferioară trebuind să fie privit numai în contextul raporturilor actului administrativ normativ cu legea și sistemul legislativ în ansamblu.

Obligativitatea respectării actului administrativ normativ nu decurge din forța corectivă pe care o exercită autoritatea publică pentru a aduce la îndeplinire actul, ci din însuși cuprinsul actului administrativ normativ adoptat, din legitimitatea normei la nivelul particularilor. Constrângerea în caz de sancțiune nu urmărește să satisfacă vreun interes ocult al administrației, ci chiar interesul persoanelor care au delegat autoritatea să stabilească modul de administrare, interes care este protejat prin actul administrativ normativ.

Raporturile de drept administrativ rezultă direct din norma ce face conținutul actului administrativ, indiferent dacă vorbim de raporturi de conformare sau conflict. Dacă raportul juridic de conformare presupune adaptarea unei anumite conduite la norma administrativă, raportul de conflict presupune o relație în care se concretizează sancțiunea și forța de coerciție a autorității. Însă, raportul juridic abstract, de conformare este cel care generează pentru subiecții actului drepturi sau obligații concrete.

În altă ordine de idei, actul administrativ normativ produce efecte juridice diferite de actele administrative individuale emise în temeiul său, astfel că interesul contestării este unul diferit, iar acțiunea prin care se contestă un act administrativ normativ nu trebuie condiționată de formularea unei cereri de chemare în judecată cu privire la actele cu caracter individual emise în baza acestuia.

În ceea ce privește efectele juridice, spre deosebire de actele administrative individuale care privesc situații juridice concrete, bine determinate, ce privesc subiecți unici, actele normative au caracter general, impersonal.

Astfel am apreciat că actele individuale nu au caracter de repetabilitate. Un act administrativ individual ce a fost emis pentru o situație concretă în considerarea unui anumit subiect se aplică doar la situația dată și își epuizează efectele prin simpla executare a actului. În schimb, actele administrative cu caracter normativ, își produc în mod succesiv și repetat efectele, chiar în situația în care efectele juridice sunt aplicabile aceluiași subiect de drept și chiar în cazul în care situația juridică concretă a subiectului s-a schimbat.

Actul administrativ normativ produce efecte juridice în mod continuu pe perioada de activitate, aplicându-se tuturor destinatarilor care sunt vizați de act pe toată durata acestuia de existență. Însă, un subiect de drept trebuie să respecte conținutul actului administrativ normativ numai în situația în care se află în ipoteza juridică reglementată de respectivul act.

Subiecții cărora li se adresează actul administrativ cu caracter normativ pot fi persoane particulare, private sau pot fi persoane fizice care exercită anumite atribuții, prerogative cu care au fost investite legal sau pot fi chiar diferite instituții și administrații publice.

Actul administrativ presupune o acțiune, o voință care îmbracă o formă juridică, care din oficiu sau la sesizare vine să rezolve o stare de incertitudine. Efectele sale sunt în primul rând directe privind pe destinatarii actelor care sunt în acest moment puși să aleagă, având de ales în a se conforma, a executa de bună voie actul sau a contesta actul, în măsura în care nu sunt mulțumiți de conținutul acestuia.

Un act administrativ normativ își produce efectele juridice începând de la momentul îndeplinirii procedurilor de publicitate, doar pentru viitor. Cum legea favorabilă penală sau contravențională poate retroactiva, iar prin acte administrative normative se pot reglementa contravenții, pot exista cazuri în care un asemenea act să producă efecte juridice cu privire la situații anterioare intrării în vigoare și astfel să aibă caracter retroactiv.

În ceea ce privește momentul final al actului administrativ normativ până la care se produc efectele juridice avem în vedere momentul abrogării actului de către instituția publică/autoritatea administrativă care l-a adoptat sau anularea actului de către instanța de judecată. În principiu, ambele situații, abrogarea și anularea, produc consecințe juridice pentru viitor. Acest lucru înseamnă că atât abrogarea, cât și anularea actului dispusă de instanța de judecată nu au efecte retroactive, efectele juridice și situațiile produse în perioada în care actul administrativ normativ a fost în activitate rămân valabile.

În concluzie, raporturile juridice și efectele juridice produse de actul administrativ normativ, în perioada executării acestuia până la data anulării printr-o hotărârea judecătorească definitivă, rămân în ființă.

Dispozițiile de la art. 23 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, ce reglementează obligația publicării, stabilesc în mod expres că decizia instanței de judecată prin care s-a anulat în totalitate sau doar parțial un act administrativ normativ este general obligatorie și are putere numai pentru viitor.

În interpretarea acestor dispoziții, Înalta Curte a stabilit că hotărârea judecătorească definitivă de anulare a unui act administrativ normativ are un tratament juridic similar cu deciziile Curții Constituționale prin care se admit excepții de neconstituționalitate a unor dispoziții legale, din perspectiva efectelor pe care acestea le produc prin care se declară ca neconstituționalitate anumite norme juridice.

Reținem că în cauzele aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești ce au ca obiect anularea unor acte administrative individuale emise în temeiul unui act administrativ normativ, de la data rămânării definitive a hotărârii judecătorești de anulare a actului administrativ normativ, hotărârea judecătorească definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia.

Cu alte cuvinte, respectiva hotărâre produce efecte retroactive în toate cauzele pendinte, aprecierea cauzei pendinte raportându-se la data rămânării definitive a hotărârii judecătorești de anulare a actului administrativ normativ.

În privința sancțiunilor ce sunt aplicabile actului administrativ normativ am avut în vedere anularea, pe care o poate dispune instanța de judecată reprezintă o sancțiune care intervine numai în cazul în care actul administrativ produce o vătămare într-un drept sau interes legitim.

Nulitatea actului administrativ trebuie privită, comparativ cu revocarea care reprezintă o operație administrativă, ca o sancțiune jurisdicțională, care implică o verificare a legalității actului din perspectiva elementelor anterioare sau concomitente care

au fost avute în vedere la adoptarea actului și care intervine cu scopul de a stopa definitiv efectele juridice ale acestuia. Ea poate fi dispusă doar de instanța de judecată, în acest sens fiind dispozițiile legii contenciosului administrativ, spre deosebire de revocare care este de competența autorității publice emitente sau a celei ierarhic superioare, după caz.

Deoarece nu toate posibilele neregularități ce se pot regăsi în cazul unui act administrativ au o sancțiune prevăzută de lege sau, chiar dacă este prevăzută, nu este specificată sau nu este egală și, în plus, nu toate condițiile legale de fond sau de formă ale unui act administrativ au aceeași valoare, nulitatea nu ar trebui clasificată după niciun criteriu.

Nulitatea ar trebui considerată ca o sancțiune unică, ce poate interveni în împrejurări diferite, dar care trebuie să producă efecte juridice similare. O clasificare a nulității după natura interesului protejat de o normă legală nu are, de altfel, nicio relevanță practică, fiind mai importantă analiza condițiile de fond și de formă ce trebuie îndeplinite pentru adoptarea actului.

Am subliniat că în materia contenciosului administrativ nu este necesar a se face distincție între nulitatea relativă și nulitatea absolută, care se pronunță în funcție de interesul protejat particular sau public. În condițiile actuale în care există un vid legislativ cu privire la regimul juridic al nulităților în materie administrativă, o distincție clară între o nulitate absolută și una relativă nu trebuie făcută decât în situația în care există o dispoziție legală în acest sens

Am considerat că nulitatea în materie administrativă trebuie să aibă un regim juridic unic și să depindă în primul rând de vătămarea produsă și nu de natura intereselor protejate de o dispoziție legală.

Raporturile de drept administrativ specifice dreptului public sunt raporturi de putere, de forță, caracterizate printr-o poziție de inegalitate între administrație și cetățean. Numai prin acceptarea teoriei nulității unice acest raport dobândește un oarecare echilibru, astfel încât persoana să se poată conforma normelor edictate, iar administrația să ofere acțiunilor sale predictibilitate și legalitate.

Vătămarea este o condiție esențială cerută de lege pentru promovarea acțiunii în contencios, astfel încât partea reclamantă este ținută, de regulă, să o probeze. Cu toate acestea vătămarea se prezumă în situația în care sancțiunea nulității este prevăzută explicit în lege, caz în care avem o nulitate de drept expresă sau, în situația în care aceasta se deduce din modalitatea în care sunt formulate dispozițiile legale care impun condiții de fond sau de formă, în lipsa cărora actul administrativ nu ar fi valabil.

Nulitatea operează de plano în cazul nulității exprese numai în situația în care este în concret reglementată sau determinată de lege. Ea nu se prezumă decât în aceste situații care decurg din nerespectarea unei dispoziții legale. În lipsa unei astfel de stipulații exprese, persoana vătămată trebuie să dovedească nulitatea și implicit vătămarea produsă.

Referitor la regimul juridic al nulității în dreptul administrativ, considerăm că aceasta nu poate fi invocată din oficiu, de instanța de judecată în nicio situație. Nulitatea trebuie invocată numai de partea interesată, fiind strâns legată de vătămarea pricinuită.

Nulitatea poate fi descrisă fie prin plângerea prealabilă, fie direct prin acțiunea promovată la instanța de contencios administrativ. Prin urmare, ea nu poate fi pusă în discuție din oficiu de instanța de judecată, ci este limitată la obiectul cererii de chemare în judecată și la conținutul plângerii prelabile.

În situațiile juridice în care nulitatea este expresă, de drept sau virtuală, persoana vătămată nu trebuie să facă dovada vătămării. Ea este prezumată de lege. Încălcarea anumitor dispoziții legale care consacră nulitatea de drept sau a altor dispoziții legale care reglementează anumite proceduri de fond sau de formă necesare pentru edictarea valabilă a actului, prezumă vătămarea. Partea reclamantă trebuie doar să o prezinte instanței de judecată atât ca stare de fapt, cât și ca încadrare în drept.

Pentru celelalte situații când nulitatea este determinată fie de aplicarea greșită a unor dispoziții legale cu incidență în cauză sau când, efectiv, organul administrativ a reținut stări de fapt eronate care au fost urmate de acte juridice administrative ilegale, persoana vătămată trebuie să dovedească vătămarea și cauza nulității.

Instanța de judecată nu poate să invoce din oficiu nulitatea actului administrativ. Pe de o parte, instanța de contencios este limitată la obiectul acțiunii, astfel cum a fost delimitat de reclamant prin cererea de chemare în judecată și, fiind vorba de un fapt personal, instanța nu poate să ridice din oficiu problema vătămării. Anumite nulități, chiar dacă ar opera în cauză, nu sunt vizibile la o simplă analiză a actului administrativ efectuată de judecător, eventuale proceduri nerespectate presupunând o cercetare de fapt asupra fondului actului.

Cu toate acestea, apreciem că judecătorul de contencios poate dispune anularea unui act administrativ reținând un alt raționament juridic decât cel descris de reclamant în cererea de chemare în judecată, dacă originile raționamentului își au suport în susținerile de fapt și de drept ale acțiunii reclamantului.

În cazul actului administrativ normativ, nu putem vorbi de confirmarea nulității, ci mai degrabă un caz de refacere a actului administrativ, deoarece în cazul actului normativ refăcut efectele se produc doar pentru viitor, actul juridic nou sau modificat își produce efectele din acel moment, în timp ce confirmarea operează retroactiv.

Prin urmare, în cazul actelor administrative normative care sunt revocabile oricând, nulitatea poate fi înlăturată printr-o manifestare de voință a autorității prin care poate revoca sau modifica parțial actul în privința textelor nelegale, doar pentru viitor.

În orice situație, nulitatea actului administrativ nu poate fi confirmată de persoana vătămată vizată de act. Dacă aceasta nu demarează procedura judiciară de anulare a actului, inacțiunea părții nu transformă actul nul într-unul valabil ci reprezintă doar o renunțare din partea subiectului cu privire la acțiunea în justiție.

Cu referire la revocarea actului administrativ, am subliniat că aceasta este consecința principiului revocabilității actelor administrative, fiind atributul specific al autorității publice care a adoptat actul. Revocarea poate fi dispusă din oficiu de către instituția publică emitentă a actului, consecință a oportunității de care se bucură aceasta

în materie administrativă sau la cererea persoanei vătămate, în urma formulării de către aceasta a plângerii prealabile.

Posibilitatea revocării actelor administrative decurge din rolul administrației de a pune în aplicare și executare legea, rol care impune o anumită atitudine activă implicată de interpretare a dispozițiilor legale, interpretare care nu în toate cazurile poate fi infailibilă. Dreptul de a emite sau adopta acte administrative în activitatea sa trebuie însoțit și de posibilitatea de revocare când se constată erori în procesul de adoptare.

Dacă nu toate actele administrative trebuie motivate, considerăm că revocarea trebuie în toate situațiile să fie motivată, în caz contrar arbitrariul ar lua locul legalității în activitatea administrației.

Actul de revocare ar trebui să cuprindă motivele de legalitate sau de oportunitate avute în vedere de autoritatea publică, precum și consecințele juridice ce se vor produce în raport de natura actului, dacă revocarea produce efecte pentru trecut sau efectele sunt numai pentru viitor în cazul actelor administrative normative.

Am arătat că, în opinia noastră, revocarea este o specie a nulității doar în situația în care ea se dispune pentru motive anterioare sau concomitente adoptării actului administrativ. Doar în această situație efectele revocării sunt similare cu cele ale nulității, respectiv pentru trecut.

În ipoteza în care revocarea are ca temei aprecieri de oportunitate din partea autorității publice, cum este situația, de regulă, a actelor administrative normative, revocarea are efecte doar pentru viitor, îndepărtându-se de sancțiunea clasică a anulării ce intervine pentru elemente de ilegalitate. Actul revocat pentru oportunitate a fost legal adoptat, dar contextul socio-juridic a impus, în opinia instituției publice, revocarea actului.

Spre deosebire de nulitate care poate fi dispusă de instanța judecătorească, revocarea este de competența exclusivă a administrației și poate fi dispusă și pentru situații juridice, pentru care instanțele de contencios nu pot controla judiciar actul. Cu alte cuvinte, instanțele de judecată nu pot declara nul un act pentru aceleași motive pentru care administrația le apreciază ca inoportune.

În altă ordine de idei, reevaluarea condițiilor de legalitate, fără ca persoanele vizate să reclame vreo pagubă, ar crea un dubiu în modalitatea de acțiune a administrației. Admiterea unei asemenea situații ar duce la ipoteza în care administrația ar putea să revoce și să reemită un act la infinit, ceea ce ar însemna un abuz de drept.

În lipsa unui set de reguli de revocare consacrate legal, aceasta ar trebui privită doar ca o situație de excepție, care ar trebui să intervină, de principiu, pentru cazuri de oportunitate. În cazul unor ilegalități, revocarea ar trebui să se producă ca răspuns la plângerea prealabilă, ori, din oficiu, ca rezultat al activității obișnuite a administrației pentru punerea în valoare a interesului public. Ea trebuie realizată în aceleași condiții de fond și formă care au fost prevăzute de lege pentru adoptarea actului administrativ, cu excepția situației actului administrativ individual, acesta putând fi revocat și de organul ierarhic superior.

Prin urmare, considerăm că se impune, cu ocazia unei reforme legislative în materie administrativă, a se analiza situațiile în care revocarea actului administrativ din partea administrației ar trebui sau nu să fie acceptată.

Am afirmat că revocabilitatea actelor administrative reprezintă principiul în cazul actelor administrative normative, pe când în cazul celor individuale aceasta trebuie să reprezinte mai degrabă excepția, autoritatea trebuind să găsească un echilibru între legalitatea după care se conduce, principiul securității raporturilor juridice și obligația de a respecta drepturile dobândite de persoane prin actele administrative puse în discuție.

Capitolul 3. Controlul legalității actului administrativ normativ pe cale de acțiune

În acest capitol am tratat problematica referitoare la controlul judiciar pe cale de acțiune al actelor administrative normative în fața instanțelor de judecată, prin analiza practicii jurisprudențiale relevante și a doctrinei de specialitate în raport de dispozițiile legale în vigoare în materia contenciosului administrativ.

Legea contenciosului reglementează un contencios subiectiv de plină jurisdicție, în cadrul căruia judecătorul analizează conformitatea actului administrativ normativ cu legea, dar și existența unei vătămări produse reclamantului, într-un drept ori într-un interes legitim, în lipsa vătămării neputând fi aplicată sancțiunea anulării.

Acțiunea în contencios administrativ prin care se contestă un act administrativ normativ este o acțiune în realizarea dreptului care se întemeiază pe ipoteza existenței unei vătămări a unui drept sau interes legitim subiectiv. Reprezintă o acțiune personală, care se întemeiază pe un interes privat, legiuitorul reglementând în mod expres ca regulă un contencios subiectiv. Acțiunea în contencios administrativ nu se deosebește de contenciosul judiciar de drept comun, fiind un contencios subiectiv ce are în prim plan protecția unui drept sau interes legitim personal.

Obiectul acțiunii în contencios administrativ este circumstanțiat de existența unei vătămări, ce poate avea ca sursă un act administrativ normativ. În consecință, am reținut că nu este de conceput o acțiune în contenciosul administrativ prin care să se urmărească protecția unui drept subiectiv în cazul în care nu există un act administrativ emis de o autoritate publică.

De asemenea, am reținut că nu este admisibilă o acțiune în constatare, în condițiile art. 35 din Codul de procedură civilă. Recunoașterea dreptului, ipoteză a dispozițiilor art. 1 din Legea nr. 554/2004, urmează soluției de anulare a actului și este interdependentă de sancțiunea de anulare pe care persoana vătămată urmărește să o obțină în instanță. Constatarea existenței unui drept fără anularea actului administrativ care vatămă acel drept, act care se bucură de prezumția de legalitate și de beneficiul executării din oficiu, nu poate fi de acceptat.

Am apreciat că un drept sau interes legitim vătămat nu poate fi recunoscut în mod veritabil de o instanță juridică decât în situația în care se înlătură actul administrativ din ordinea juridică prin anularea acestuia.

Legea contenciosului nu leagă obiectul acțiunii de recunoașterea unui anumit drept, astfel că vătămarea produsă de actul administrativ normativ poate privi fie protecția unui drept subiectiv recunoscut de lege, fie respectarea exercitării unui drept sau unei libertăți fundamentale de sursă constituțională.

Interesul în formularea cererii de chemare în judecată prin care se solicită anularea unui act administrativ normativ este legat de existența unei vătămări concrete. Numai persoana vătămată sau care poate justifica o vătămare viitoare, poate avea calitate procesuală activă în formularea unei acțiuni împotriva unui act administrativ cu caracter normativ.

În altă ordine de idei, contestarea în justiție a actului administrativ normativ nu trebuie să fie condiționată de exercitarea dreptului la acțiune cu privire la actele cu caracter individual emise în baza acestuia.

În ceea ce privește subsidiaritatea interesului public invocat celui personal, raportat la dispozițiile art. 8 alin. 1¹ din Legea nr. 554/2004, am constatat că sunt impuse două condiții pentru invocarea interesului public în promovarea unei acțiuni în contencios de către un subiect de drept privat.

Relativ la aceste dispoziții reținem că o persoană privată fizică sau juridică, subiect care se încadrează în sfera de aplicare a actului administrativ normativ, poate formula o acțiune în justiție, o cerere de chemare în judecată, care să se întemeieze pe argumentul că se încalcă un interes public prin actul contestat, dar numai în situația în care criticile privind vătămarea interesului public sunt subsidiare celor care privesc încălcarea unui drept sau interes privat al reclamantului.

Prin urmare, în actuala reglementare a contenciosului administrativ este exclusă posibilitatea promovării unei acțiuni în contencios administrativ subiectiv întemeiată exclusiv pe apărarea unui interes public, de către persoanele fizice sau juridice vătămăte prin acte administrative normative în situația în care acestea nu pot demonstra că au suferit o vătămare proprie prin actul administrativ.

Legea impune mai întâi condiția ca interesul public să aibă caracter subsidiar celui personal. În consecință, acțiunea reclamantului trebuie să fie întemeiată în primul rând pe descrierea rașunilor pentru care acesta tinde la declanșarea mecanismului

A doua condiție ce reiese din textul legal este ca argumentele privind interesul public să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată prin care este descrisă vătămarea personală, respectiv interesul privat. Prin urmare, reclamantul nu poate susține existența unei vătămări produse unor terțe persoane, dacă actul contestat nu îl vatămă în primul rând pe acesta. Legea spune ca vătămarea interesului public să decurgă logic din vătămarea ce se produce prin încălcarea dreptului subiectiv. În concluzie, interesul public este condiționat și determinat de interesul personal.

În cadrul acțiunii judiciare formulată împotriva unui act administrativ normativ, instanța de judecată poate dispune, ca soluții judiciare anularea în totalitate sau în parte a respectivului act administrativ.

Pe lângă aplicarea sancțiunii anulării actului administrativ, care intervine pentru cauze de nulitate ale actului administrativ, anterioare sau concomitente momentului adoptării actului, instanța de judecată poate dispune obligarea autorității publice să emită anumite acte juridice de natură administrativă. De asemenea, judecătorul de contencios poate să dispună obligarea autorității administrative publice la îndeplinirea unei sarcini pe care aceasta trebuie să o realizeze potrivit competențelor, sarcină care intră în categoria generic denumită operațiune administrativă.

Am apreciat, în raport de dispozițiile de la art. 18 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, că este de acceptat ipoteza în care instanța de contencios administrativ poate să oblige autoritatea publică și la emiterea unui act administrativ normativ, nu numai a unui cu caracter individual.

Deși o decizie judecătorească care să oblige la adoptarea unui act administrativ normativ, în situația când obligația decurge din lege, ar părea fără sens, am apreciat că ordinul instanței de judecată poate fi stabilit sub sancțiunea unei penalități aplicabile părții obligate, pentru fiecare zi de întârziere în favoarea reclamantului, interesul în promovarea unei astfel de acțiuni este determinat și actual.

Starea de expectativă sau refuzul expres de neadoptare a unui act, de neexercitare a atribuțiilor stabilite este similar exercitării unui drept de apreciere prin încălcarea competențelor prevăzute de lege, respectiv cu exces de putere.

În situația în care administrația publică are delegat un drept de reglementare pentru punerea în executare a unei legi, refuzul de exercitare al acestui atribut poate fi considerat ca fiind făcut cu exces de putere, chiar în cazul în care obligația de reglementare este consemnată expres într-o dispoziție legală care nu a fost pusă în aplicare de autoritatea publică.

În altă ordine de idei, o cerere de chemare în judecată care are ca scop ca instanța să pronunțe o hotărâre care să țină loc de act administrativ normativ este inadmisibilă. De asemenea, judecătorul de contencios administrativ nu poate obliga la emiterea unui act administrativ normativ care să aibă un anumit conținut. Cum astfel de acte sunt caracterizate ca având un grad ridicat de oportunitate, autoritatea publică acționează cu un puternic caracter discreționar.

Mai trebuie reținut că instanța de judecată nu poate modifica un act administrativ normativ, cu excepția cazului în care pronunță o sentință prin care anulează în parte un asemenea act, care are drept consecință în mod evident modificarea actului.

Judecătorul de contencios nu poate impune o soluție prin care să oblige o autoritate administrativă să emită un act administrativ cu nerespectarea condițiilor de fond sau de procedură ce sunt stabilite de lege pentru valabila sa adoptare, prin eludarea procedurii prealabile de avizare a proiectului de hotărâre de guvern supus aprobării.

Am apreciat că instanța poate să anuleze un act administrativ, să oblige la îndeplinirea unor fapte sau acte juridice sau să dispună plata unor despăgubiri materiale sau morale către persoana vătămată.

Însă, instanța de judecată nu poate constata existența unei stări de fapt sau existența unui drept. Legea contenciosului permite accesul la instanța de judecată a persoanelor vătămate într-un drept sau interes legitim. Existența vătămării este o condiție de fond de formulare a acțiunii în contencios administrativ. Înlăturarea acesteia se poate face numai pe calea unei acțiuni în realizare. Prin urmare, cum o acțiune în constatare nu are drept consecință înlăturarea vătămării produse de un act administrativ și nici anularea acestuia, o acțiune prin care se solicită constatarea existenței unui drept este inadmisibilă.

Relativ la ipoteza în care un act administrativ normativ poate constitui o condiție suspensivă de aplicare a legii, din analiza practicii administrative și a jurisprudenței corelative, am constatat că neadoptarea hotărârii de Guvern prin care se aprobă norme metodologice poate constitui un caz de neaplicare temporară a legii. În acest caz este necesar ca, pe de o parte, normele să aibă un rol determinant în individualizarea dreptului subiectiv, iar, pe de altă parte, aprobarea actului administrativ să depindă de un aviz comunitar obligatoriu, în lipsa căruia publicarea și intrarea în vigoare a actului nu este posibilă.

Conchidem, legat de soluțiile pe care le poate pronunța instanța de contencios administrativ, trebuie să reținem că pe lângă soluțiile tipice de anulare totală sau parțială a actului administrativ normativ, judecătorul de contencios administrativ poate dispune obligarea unei autorități publice la a reglementa un asemenea act, în situația în care există o dispoziție legală care obligă administrația să ia o asemenea măsură, iar neexercitarea acestei atribuții s-a realizat cu exces de putere. O astfel de cerere în justiție nu poate avea ca punct de plecare decât existența unei vătămări într-un drept sau interes legitim subiectiv.

Cum dispozițiile de la art. 18 din Legea contenciosului administrativ se completează cu cele de la art. 8, care au în vedere obiectul acțiunii judiciare, obligarea la reglementare nu se poate dispune direct, ci doar în măsura în care există un refuz nejustificat de soluționare a unei cereri din partea autorității.

În plus, așa cum am arătat, din practica jurisprudențială se conturează concluzia că instanța de judecată nu poate obliga autoritatea publică la emiterea actului, cu eludarea condițiilor legale care reclamă îndeplinirea unor proceduri obligatorii, avize, etc, necesare pentru valabilitatea actului.

Nu în ultimul rând, trebuie precizat că judecătorul de contencios administrativ nu se poate substitui voinței și concepției juridice a administrației în aprecierea oportunității actului administrativ ori în stabilirea conținutului unui asemenea act, întrucât ar constitui o încălcare a principiului separației și echilibrului puterilor în stat consacrat de dispozițiile art. 1 alin. 4 din Constituție.

În cadrul acțiunii judiciare, am arătat că partea interesată poate solicita instanței de contencios aprobarea unor măsuri vremelnice prin care să se dispună suspendarea actului administrativ, în anume condiții stabilite de lege.

Relativ la ipoteza admiterii cererii de suspendare a executării unui act administrativ cu caracter normativ și a efectelor acestei soluții față de părțile litigiului, precum și față de terți, în opinia noastră, întrucât este parte în procesul în care s-a dispus suspendarea executării actului administrativ normativ, pentru autoritatea publică hotărârea judecătorească prin care s-a dispus suspendarea este obligatorie prin prisma puterii de lucru judecat. Autoritatea fiind obligată să nu execute actul în privința reclamantului, implicit nu va putea face acte de executare și față de alți subiecți de drept.

Suspendarea privește toți subiecții cărora le este destinat actul, indiferent dacă au avut sau nu calitatea de parte în litigiul în care s-a dispus suspendarea actului.

Am reținut că anterior sesizării instanței de contencios administrativ competente, titularul acțiunii trebuie să se adreseze, mai întâi, autorității publice care a adoptat actul administrativ pentru ca aceasta să își revoce actul în totalitate sau în parte.

Plângerea prealabilă este o procedură obligatorie prin care se urmărește o cale rapidă de stabilirea a legalității, cu evitarea unui proces, cu scopul de a proteja interesele cetățenilor prin obținerea revocării actului într-o procedură administrativă simplificată cu evitarea costurilor presupuse de declanșarea unui proces.

Cu referire la actele administrative normative, raportat la dispozițiile art. 7 alin. 2, care stabilesc că nu există o limită de timp în formularea plângerii prealabile, am apreciat că abordarea ar trebui să fie una mai lipsită de rigiditate și mai puțin formală. Textul legal prevede expres, referitor la momentul la care trebuie formulată plângerea prealabilă, că aceasta trebuie formulată înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente.

În cazul actului administrativ normativ pentru care autoritatea publică a răspuns la plângerea prealabilă adresată ulterior introducerii acțiunii, respingerea acesteia ar prelungi inutil în timp demersul reclamantului. O acțiune ulterioară promovată este admisibilă de plano din perspectiva îndeplinirii procedurii prealabile.

Plângerea prealabilă are caracter devolutiv, autoritatea nefiind limitată la argumentele descrise în plângerea prealabilă, putând decide favorabil chiar peste pretențiile reclamantului dacă acest aspect rezultă din analiza internă administrativă.

Pe de altă parte, autoritatea publică poate decide revocarea actului, dar nu pentru argumentele ce au fost prezentate de către petent în plângerea prealabilă, putând adopta un act administrativ care poate determina efecte juridice care să vătămă într-o măsură mai mare subiectul de drept ori care să conțină norme care impun respectarea unor proceduri sau reguli de conduită generice mai împovărătoare decât cele inițiale.

Plângerea prealabilă nu este o cale de atac judiciară căreia să i se aplice principiul non reformatio in pejus, ci o procedură administrativă obligatorie în care controlul administrativ intern sau ierarhic este definitiv.

În ceea ce privește termenul de sesizare al plângerii prealabile, reținem că, în cazul actelor administrative cu caracter normativ, acțiunea este imprescriptibilă, putând fi formulată oricând.

Termenul de oricând utilizat de legiuitor la articolul 10 alin. 6 din Legea contenciosului, trebuie înțeles prin raportare la perioada activității actului, respectiv a duratei de timp cât actul administrativ normativ este în vigoare, cu condiția ca actul să producă o vătămare, în lipsa acesteia acțiunea fiind lipsită de interes.

Prin urmare, în principiu, actul administrativ normativ va putea fi contestat de la intrarea lui în vigoare, moment de la care încep să se producă efectele pretins vătămătoare în privința persoanei vătămate și până la momentul revocării sau abrogării.

În ceea ce privește actul administrativ normativ care nu a fost publicat, acesta nu a intrat în vigoare, astfel că termenul de la care poate fi contestat nu a început încă să curgă, o eventuală acțiune cu privire la anularea acestuia fiind prematur introdusă. Partea interesată, în măsura în care justifică o vătămare, poate formula eventual o acțiune prin care să invoce inexistența actului administrativ.

Capitolul 4. Controlul legalității actului administrativ cu caracter normativ pe calea excepției de nelegalitate

În analiza acestei problematici am plecat de la dispozițiile art. 126 din Constituția României ce garantează controlul judiciar asupra actelor administrative adoptate de autoritățile publice, pe calea contenciosului administrativ, fără a distinge între mijloacele de procedură care pot fi utilizate.

Astfel, legalitatea unui act administrativ poate fi cercetată atât pe calea exercitării unei acțiuni directe la instanța de judecată, adică pe cale ofensivă, dar și prin invocarea unei excepții de nelegalitate, respectiv pe cale defensivă.

Ab initio se impune sublinierea că, în actualul stadiu al legislației, controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ numai pe cale de acțiune, fiind exclus controlul legalității pe cale de excepție.

Totuși, analiza controlului legalității actului administrativ normativ pe cale de excepție a fost utilă, atât prin prisma stabilirii legii aplicabile și a efectelor juridice ale excepției în raport de momentul adoptării actului administrativ normativ, cât și pentru a prezenta, în retrospectivă, opiniile și controversele cu privire la acest aspect, controverse ce au fost generate de legislația incoerentă și în permanență schimbare.

Legea nr. 554/2004 a fost primul act normativ din întreaga legislație românească care a reglementat în mod expres excepția de nelegalitate. În forma inițială, obiectul excepției de nelegalitate îl reprezentau atât actele administrative unilaterale cu caracter individual, cât și cele cu caracter normativ.

Din perspectiva efectelor juridice, excepția de nelegalitate duce la înlăturarea actului administrativ din proces, instanța de judecată urmând să nu ia considerare un astfel de act. Sancțiunea nelegalității se deduce din compararea conținutului actului cu actele juridice legislative sau normative cu forță juridică superioară, deci nu este consecința oricăror cauze de ilegalitate.

Sanctiunea nelegalității poate interveni, astfel cum se deduce din jurisprudență, și în cazurile în care autoritatea administrativă a acționat cu exces de putere, în realizarea atribuțiilor legale, atât în cazul în care a depășit sfera competenței de reglementare, cât și atunci când actul a determinat vătămarea unor drepturi sau interese legitime subiective.

Natura juridică a excepției de verificare a legalității actului administrativ, respectiv doar o excepție de fond, a determinat neajunsul său și lipsa de eficiență în procesul judiciar. Ca orice excepție, efectele sale se întind numai asupra procesului în care fost invocată și numai între părțile acestuia, inter partes litigantes.

Or, un act administrativ normativ nu se adresează doar unui subiect determinat, ci, prin natura sa, acesta se răsfrânge asupra unor subiecți multipli sau asupra unor situații juridice generice și nedeterminate. Implicit și constatarea nelegalității unui asemenea act nu poate fi parțială, doar cu privire la un anumit subiect și doar într-un anumit litigiu.

În consecință, nu este de acceptat ca, urmare a admiterii excepției de nelegalitate, un act administrativ normativ să fie nelegal doar cu privire la părțile unei anumite cauze litigioase, în timp ce pentru ceilalți subiecți să fie în continuare valabil și să producă efecte juridice.

Dacă în cazul excepției, judecătorul, constatând nelegalitatea înlătură efectele actului în discuție, pe calea acțiunii judecătorul pronunță nulitatea și, prin prisma constatării nulității, actul administrativ este înlăturat cu efect retroactiv în cazul celor individuale și pentru viitor, în principiu, în cazul celor cu caracter normativ.

Spre deosebire de constatarea nelegalității actului administrativ cu caracter normativ pe cale de excepție, controlul legalității pe cale de acțiune este mult mai eficient și este unul deplin. Un act administrativ normativ anulat pe cale de acțiune nu mai produce efecte pentru niciun subiect dintre cei care erau vizați și nici pentru situațiile juridice cărora le era destinat. Ca o consecință a acestui fapt, legiuitorul a și prevăzut obligația publicării hotărârii judecătorești prin care s-a anulat actul administrativ cu caracter normativ în Monitorial Oficial al României.

Reținem că, în actuala reglementare a Legii contenciosului administrativ, astfel cum s-a realizat prin Legea de punere în aplicare a noului Cod de procedură civilă nr. 76/2012, actele administrative cu caracter normativ nu mai pot fi cenzurate pe calea excepției de nelegalitate.

Legiuitorul Român s-a îndepărtat de doctrina românească tradițională, cât și de doctrina originară franceză, care indicau drept principal sau chiar singular obiect al excepției de nelegalitate actul administrativ normativ. De asemenea, s-a îndepărtat și de reglementarea comunitară potrivit căreia numai actele administrative cu caracter normativ (generale) pot face obiectul excepției.

În același timp, deși în prima sa reglementare excepția de nelegalitate împrumuta anumite trăsături specifice excepției de neconstituționalitate, în prezent excepția a fost reglementată drept o simplă apărare de fond, incidentă în proces.

În schimb, s-a preferat posibilitatea contestării actului administrativ cu caracter normativ pe cale de acțiune fără limită de timp. Soluția este laudabilă, dar comportă

anumite critici, motiv pentru care am susținut opinia privind revenirea la soluția legislativă inițială în sensul posibilității atacării actului administrativ cu caracter normativ și pe cale de excepție.

În privința actelor administrative cu caracter normativ, avem două perioade distincte în care admisibilitatea excepției de nelegalitate a fost reglementată diferit.

Mai întâi avem perioada anterioară Legii nr. 76/2012 când un asemenea act putea face obiectul excepției de nelegalitate, fie ca urmare a practicii judiciare sau doctrinei în perioada premergătoare Legii nr. 554/2004, fie ca urmare a aplicării acestui din urmă act normativ astfel cum a fost redactat în forma inițială, ori cum a fost interpretat de Înalta Curte de Casație și Justiție în forma ulterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 262/2007.

Pentru actele administrative cu caracter normativ adoptate ulterior Legii nr. 76/2012, partea care se considerată vătămată poate obține controlul legalității doar pe cale de acțiune, controlul pe calea excepției fiind exclus expres prin lege.

De asemenea, susținem opinia, conform căreia trebuie să se facă o distincție temporală în funcție de data adoptării actelor administrative cu caracter normativ. Dacă în prezent în cadrul unui proces de orice natură se pune în discuție legalitatea unui act administrativ cu caracter normativ, emis anterior Legii nr. 554/2004, conform principiului *tempus regit actum* nimic nu împiedică instanța de fond să soluționeze o excepție de ilegalitate, ca judecător al acțiunii principale, legalitatea actului urmând a se verifica în raport de normele legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ (ca argument suplimentar am indicat practica Înaltei Curți care a apreciat ca inadmisibile excepțiile de nelegalitate cu privire la acte administrative adoptate anterior Legii nr. 554/2004, iar o acțiune pe cale directă în prezent ar fi respinsă ca tardivă).

De asemenea, nu vedem nicio interdicție legală prin care partea interesată să poată opune părții adverse excepția de inexistență a actului administrativ normativ nepublicat. Dispozițiile din Constituție de la art. 108 alin. 4 instituie în mod normativ sancțiunea inexistenței actelor puterii executive care nu sunt publicate.

Cum actul administrativ normativ inexistent nu produce efecte juridice nu se poate pune problema legalității sale cu ordinea de drept și actele legislative cu forță juridică superioară. Considerăm că în actual cadru constituțional și legal, sancțiunea inexistenței actului poate fi promovată cu succes pe cale de excepție, fiind diferită ca natură juridică de excepția de nelegalitate care presupune un act juridic în vigoare.

Ca argument pentru reintroducerea excepției de nelegalitate a actelor administrative normativ, reținem că anularea actului administrativ normativ operează numai pentru viitor sau în cauzele pendinte aflate pe rolul instanțelor la data rămânerii definitive a hotărârii de anulare a actului.

De asemenea, faptul că, în cadrul unui litigiu în care instanța de judecată constată nelegalitatea actului administrativ normativ, dar nu poate invoca, din oficiu, excepția de nelegalitate a acestuia, fiind obligată să valideze un act nelegal, este în contradicție cu

principiul privind rolul judecătorului în aflarea adevărului și al examinării litigiului în mod echitabil.

Reglementarea excepției de nelegalitate în cazul actelor administrative normative ar fi utilă, deoarece ar constitui instrumentul juridic care ar determina înlăturarea efectelor juridice nelegale și pentru trecut, în situația în care partea vătămată printr-un act administrativ individual emis în temeiul celui normativ, nu a formulat acțiune în justiție anterior datei la care a rămas definitivă decizia judecătorească prin care s-a anulat actul administrativ normativ, astfel că situația sa juridică a devenit o *facta praeterita*.

În situația în care un alt subiect de drept obține în instanță anularea actului normativ, decizia judecătorească se aplică pentru viitor conform art. 23 din Legea nr. 554/2004, care consfințește expres efectul *ex nunc* al deciziei definitive prin care s-a anulat un act administrativ cu caracter normativ, dar, cum am arătat și situațiilor pendinte, respectiv cauzelor aflate pe rolul instanțelor de judecată în care se contestă acte juridice emise în temeiul actului administrativ normativ.

Dacă reclamantul nu a fost diligent și nu a introdus o astfel de acțiune în anularea actului administrativ individual emis în temeiul celui normativ, anterior momentului la care a rămas definitivă hotărârea prin care s-a anulat actul administrativ normativ, pentru acesta efectele respectivului act concretizate prin acte sau operațiuni administrative devin *facta praeterita* și nu mai pot fi înlăturate de plano ca efect al anulării actului administrativ normativ. Persoana vătămată va fi obligată să își limiteze criticile de nulitate doar cu privire la actul administrativ individual.

Din această perspectivă, pentru astfel de situații juridice, instituția excepției de nelegalitate ar fi constituit instrumentul juridic care ar fi condus la înlăturarea efectelor juridice nelegale ale actului administrativ normativ și pentru trecut.

Capitolul 5. Controlul constituționalității actului administrativ normativ

În ceea ce privește posibilitatea controlului de constituționalitate cu privire la actele administrative normative, am reținut că în raport de dispozițiile art. 1 din Legea nr. 554/2004, nu se reglementează în mod expres natura controlului judiciar efectuat de către judecătorul de contencios, neexistând precizarea dacă acesta verifică legalitatea actului administrativ sau/și constituționalitatea acestuia.

Activitatea instanței de contencios administrativ este, în primul rând, aceea de verificare a legalității actelor administrative contestate de persoanele vătămate, controlul de legalitate având ca rațiune faptul că administrația publică constituie acea activitate de stat de organizare a executării legii sau de executare în concret a acesteia. Prin urmare, justiția administrativă controlează jurisdicțional modul în care această administrație respectă legea, exercitarea competențelor respectivelor administrații publice în limitele conferite de lege, cu scopul de a garanta drepturile și libertățile persoanelor.

Judecătorul specializat de contencios administrativ, sesizat cu un litigiu care pune în discuție validitatea unui act administrativ, va analiza legalitatea acestuia prin verificarea

dispozițiilor legale în temeiul cărora a fost emis, precum și întreaga legislație specifică domeniului de aplicare în care respectivul act a fost adoptat.

Pe de altă parte, persoana vătămată se poate adresa instanței de contencios administrativ, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, fără a distinge dacă vătămarea produsă a fost consecința încălcării unei legi sau a unei dispoziții constituționale. Legea pleacă de la ipoteza unei persoane vătămate într-un drept, iar acest drept poate avea fie o natură constituțională în situația drepturilor fundamentale, fie una legală.

Din analiza dispozițiilor constituționale, cât și a Legii nr. 47/1992 reținem că pot face obiect al excepției de neconstituționalitate doar legile și ordonanțele, simple sau de urgență, ca acte juridice normative privite în primul rând din punct de vedere formal, respectiv adoptate de autoritatea publică emitentă, Parlamentul, respectiv Guvernul și promulgate de Președintele României. Curtea Constituțională a stabilit că prin lege trebuie să se înțeleagă numai un act adoptat de Parlament.

Reținem că contenciosul constituțional exercitat pe calea excepției de neconstituționalitate este limitat la legile adoptate de către Parlament și ordonanțele emise în virtutea delegării legislative, deci este avută în considerare noțiunea de lege în sens restrâns.

Prin urmare, actele administrative infralegale normative nu pot face obiectul excepției de neconstituționalitate în fața Curții Constituțională

Numai instanțele de contencios administrativ sunt competente să constate nelegalitatea/neconstituționalitatea unor acte administrative cu caracter normativ, privite în primul rând ca formă.

Dacă o autoritate publică încalcă acest formalism al ierarhiei normative și adoptă acte normative din sfera de competență a altei autorități, această disfuncționalitate nu trebuie să se transfere pe planul organelor și procedurilor de control constituțional/judiciar.

Instanța de contencios administrativ are plenitudine de jurisdicție cu privire la controlul actelor administrative, situație avantajoasă pentru subiecții de drept deoarece accesul persoanelor la instanța specializată de contencios constituțional nu este unul direct, ci unul indirect pe calea excepției de neconstituționalitate, în timp ce actele administrative cu caracter normativ, pot fi atacate, direct la instanță și fără limită de timp, acțiunea fiind imprescriptibilă.

În altă ordine de idei, în motivările instanțelor de judecată găsim mai mult trimiteri la principii generale ale dreptului sau principii constituționale, aceasta fiind reținute în mod secundar ca suport pentru argumentația juridică principală, judecătorii fiind destul de reticenți în a-și argumenta soluția pronunțată pe dispoziții constituționale.

Însă, prin reglementarea legală a excesului de putere, în ipoteza vătămării drepturilor și libertăților, se deschide calea spre controlul direct de constituționalitate.

În ceea ce privește un act administrativ cu caracter normativ am arătat că putem întâlni situații în care acesta poate fi emis cu respectarea condițiilor de legalitate dar în

contradicție cu normele constituționale. Dacă verificarea legalității presupune o comparare a textului actului administrativ normativ cu dispoziția legii, verificarea constituționalității implică un control de substanță, dacă un anumit drept este respectat și/sau în ce măsură exercițiul său a fost încălcat sau limitat.

Am apreciat că în esență, constituționalitatea este o dimensiune a legalității iar aplicarea directă a Constituției, respectiv verificarea respectării ei deschide judecătorului de contencios administrativ calea spre analiza oportunității activității administrației.

Verificarea respectării drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale, conduce la o mai largă apreciere asupra actului administrativ normativ decât examinarea legalității acestuia. Legalitatea presupune analiza condițiilor și procedurilor formale în raport de legea prin care e protejat dreptul respectiv. În schimb, controlul de constituționalitate al unui act administrativ normativ din perspectiva verificării respectării unui drept fundamental excede legalității, mergând la analiza respectării dreptului în conținutul și substanța sa.

În ceea ce privește actul administrativ normativ ce cuprinde norme primare, am arătat că în situația în care autoritatea administrativă are o delegare expresă, există situații în care aceasta este depășită și ea derivă dintr-o practică ilegală a administrației, mai ales a celei locale, de a își aroga drepturi de reglementare peste limita delegată de autoritatea legislativă. Pe de alt parte, putem avea cazuri în care autoritatea publică nu are delegată expres o competență de legiferare și își arogă singură un asemenea drept.

Relativ la această situație am apreciat că instanțele de judecată ordinare de contencios administrativ au competența verificării legalității actului administrativ cu caracter normativ, punându-se în primul rând problema validității acestuia din punct de vedere formal. În concluzie, în cazul în care actul administrativ normativ reglementează primar, apreciem că revine instanțelor de judecată ordinare competența de a sancționa norma care a fost adoptată cu depășirea limitelor de reglementare, astfel cum sunt stabilite prin actul de autorizare.

Mai putem întâlni situații în care actul administrativ normativ să îmbrace forma unui act legislativ. Cu privire la acest aspect, am reținut că legea ca act juridic adoptat de Parlament în exercitarea funcției legislative cuprinde norme primare. Legea nu cuprinde norme sau operații administrative care au ca scop organizarea sau punerea în executare a propriilor dispoziții sau a altor dispoziții legale. Acestea trebuie adoptate exclusiv de autoritatea administrativă îndrituită legal să aplice respectiva lege

Legat de acest aspect, am apreciat că autoritatea legiuitoare Parlamentul nu poate lua măsuri administrative concrete la un caz particular, dar poate legifera condițiile generale, abstracte pentru un număr de subiecți nedeterminați în care operațiunile administrative se pot desfășura. Fiecare autoritate publică este chemată să răspundă unor necesități constituționale concrete, numai respectarea de către fiecare autoritate publică a propriilor competențe și a competențelor celorlalte autorități putând conduce la respectarea statului de drept.

Prin reglementarea excesului de putere al administrației publice se deschide calea pentru instanța de judecată de a extinde sfera controlului judiciar, peste ipoteza clasică a verificării legalității actului administrativ normativ.

Judecătorul de contencios administrativ va face aplicarea directă a dispozițiilor constituționale, în cazul care constată că administrația publică a acționat cu exces de putere. Atât în cazul în care constată că a fost depășită competența de reglementare, fiind astfel încălcat principiul ierarhiei normative, cât și în cazul în care au fost vătămăte drepturi sau interese legitime subiective, va putea analiza compatibilitatea actului administrativ normativ cu dispoziția constituțională incidentă.

Dacă scopul justiției constituționale este înlăturarea normei neconforme Constituției din sistemul de drept, finalitatea justiției de contencios administrativ este protecția drepturilor persoanelor vătămăte de actele administrației, prin interpretare normei de drept și sancționarea excesului de putere al autorităților publice.

Controlul validității actului administrativ normativ, prin raportare la Constituție și la celelalte legi, se realizează fie de Curtea Constituțională, fie de instanțele de judecată ordinare, în funcție de forma pe care o îmbracă actul respectiv. Dacă acesta este adoptat sub forma unei legi, instanța de contencios constituțional este singura în măsură să aprecieze asupra constituționalității actului. În schimb, instanțele de drept comun sunt singurele în măsură să aprecieze dacă actului administrativ normativ este în mod direct în conflict cu Constituția, când acestea este edictat de o autoritate a administrației publice.

Doctorand,
Gherghină Șt. Claudiu-Angelo