**ADRIANA FLORENTINA DOBRE – STRATULAT ALBULESCU ATTORNEYS AT LAW**

**ACTIUNEA IN ANULAREA UNUI ACT ADMINISTRATIV NELEGAL NU REPREZINTA A DOUA SANSA ACORDATA AUTORITATII, CI ESTE PRIMUL SI UNICUL REMEDIU PENTRU BENEFICIARUL UNUI UNUI ACT ADMINISTRATIV NELEGAL (VATAMATOR) PENTRU VALORIFICAREA DEPLINA A DREPTURILOR SALE**

Prezentul articol a fost animat si redactat ca urmare a lecturarii cu maxima stufectie a unei hotarari pronuntata recent de Sectia de Contencios Administrativ si Fiscal a Tribunalului Bucuresti privind anularea unui act administrativ individual. In speta, prezinta interes, efectele pe care instanta a inteles sa le dea ulterior anularii actului administrativ individual constatat ca fiind nelegal, cu incalcarea limitelor in care a fost investita si a prevederilor legale.

Asadar, hotararea de prima instanta merita a fi analizata, atat prin prisma solutiei (care admite un petit principal, dar respinge petitele accesorii), dar mai ales datorita motivarii extrem de deficitara, care vine in contradictie cu concepte adanc sedimentate din materia contenciosului administrativ, cum ar fi conceptul de nulitate in materia contenciosului administrativ si solutiile pe care le poate pronunta instanta de contencios administrativ investita cu solutionarea unei cereri privind anularea unui act administrativ individual, pornind de la rolul contenciosului administrativ.

**SCURTE CONSIDERATII PRIVIND ROLUL CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV IN SISTEMUL DE DREPT ROMANESC. SOLUTIILE CE POT FI PRONUNTATE DE INSTANTA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV IN LUMINA DISPOZITIILOR ART. 18 ALIN. (1) DIN LEGEA NR. 554/2004**

In expunerea de motive a Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ (**Legea nr. 554/2004**), initiatorul mentioneaza expres rolul instantei de contencios administrativ de a asigura protectia indivizilor in fata abuzurilor autoritatilor: *institutia contenciosului administrativ a reprezentat si reprezinta* ***o garantie juridica a cetateanului in fata abuzurilor autoritatii publice,*** *un senzor foarte important al democratiei.*

Potrivit autorilor de specialitate, *contenciosul administrativ este o institutie fundamentala, reprezentand instrumentul prin intermediul caruia administratii se pot apara de abuzurile administratiei. Intr-un stat intemeiat pe ordinea de drept, institutia contenciosului administrativ reprezinta* ***forma democratica de reparare a incalcarilor legii savarsite de catre organele si autoritatile administrative****,* ***de limitare a puterii arbitrare a acestora****, de asigurare a drepturilor individuale ale administratilor[[1]](#footnote-1).*

Izvorul si fundamentul constitutional al contenciosului administrativ il constituie art. 52 din Constitutia Romaniei, republicata, pe care il redam in continuare:

*(1) Persoana vatamata intr-un drept al sau ori intr-un interes legitim, de o autoritate publica, printr-un act administrativ sau prin nesolutionarea in termenul legal a unei cereri, este indreptatita sa obtina* ***recunoasterea dreptului pretins*** *sau a interesului legitim, anularea actului* ***si repararea pagubei****.*

Potrivit reputatului profesor Antonie Iorgovan, *articolul 52 din Constitutie reprezinta fundamentul constitutional al apararii cetatenilor fata de****abuzurile****autoritatilor publice si, implicit, al raspunderii acestora pentru pagubele produse cetatenilor[[2]](#footnote-2)*.

Asadar, chiar textul constitutional, ce sta la baza Legii contenciosului administrativ stabileste ca **scopul formularii unei actiuni in contencios administrativ il constituie recunoasterea dreptului pretins** (i.e. dreptul castigat prin concurs) si **repararea pagubei** (i.e. emiterea actului administrativ prin care se recunoaste dreptul castigat), iar nu acordarea unor masuri, care nu sunt de natura sa aduca beneficii autorului cererii vatamat prin actul administrativ nelegal si prin care se acorda o noua sansa autoritatii, sa isi exercite puterea de apreciere.

De altfel, rolul contenciosului administrativ de protectie a particularilor in fata abuzurilor autoritatii, se desprinde inca din primul articol din Legea nr. 554/2004, referitor la subiectele de sesizare ale instantei, unde se face referire la **calitatea procesuala activa a particularilor vatamati** prin conduita (activa sau pasiva) autoritatii publice.

Pentru a se realiza scopul urmarit, de garantare a drepturilor cetatenilor in fata autoritatilor publice si asigurarea unei bune administrari, in sistemul de drept romanesc s-a reglementat **contenciosul de plina jurisdictie, ce acorda judecatorului puteri sporite, de natura sa adopte o paleta larga de solutii, care sa asigure un remediu eficient pentru cetateanul lezat in drepturile sale printr-un act administrativ nelegal[[3]](#footnote-3).**

Natura de plina jurisdictie a contenciosului administrativ reglementat prin Legea nr. 554/2004 rezulta, printre altele, si din cuprinsul dispozitiilor art. 8 alin. (1)[[4]](#footnote-4) si art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004[[5]](#footnote-5), care prevad obiectul cererilor in contencios administrativ si solutiile ce pot fi pronuntate de instanta de contencios administrativ. Astfel**, se recunoaste posibilitatea formularii unor cereri complexe, de natura sa asigure nu doar anularea actului administrativ nelegal, dar si inlaturarea tuturor efectelor actului administrativ vatamator si repararea integrala a prejudiciului suferit de catre destinatarul actului.**

In acest context, este util sa amintim solutia criticabila din speta supusa analizei, in care completul a constatat nelegalitatea actului administrativ contestat pentru lipsa totala a motivarii, a anulat actul nelegal si solutia la plangerea prealabila, dar nu a admis petitele subsidiare, prin care se solicita recunoasterea dreptului pretins, in sensul obligarii autoritatii la emiterea actului administrativ, prin care se recunosteau drepturile castigate de catre parte, ci s-a dispus obligarea autoritatii la reevaluare si emiterea unui act administrativ, cu privire la care autoritatea are o mare marja de apreciere sporita (chiar potrivit aprecierii instantei), dar cu mentiunea, ca de data aceasta, actul administrativ trebuie sa fie motivat conform hotararii.

Or, cum se poate realiza protectia cetateanului si sanctionarea autoritatii, care actioneaza nediligent sau abuziv, daca dupa admiterea actiunii in contencios administrativ si constatarea caracterului nelegal al actului administrativ, i se da autoritatii posibilitatea sa emita din nou, un alt act cu aceeasi rezultat, dar cu un continut usor diferit?

**Contenciosul administrativ trebuie sa fie un remediu eficient pentru persoana vatamata in drepturile sale printr-un act administativ nelegal, prin corectarea imediata a neregulii constatate si acordarea dreptului pretins, iar nu prin acordarea unei a doua sanse autoritatii, care va avea din nou, dupa anulare, o noua marja discretionara de apreciere cu privire la eliberarea actului.**

**Asadar, de vreme ce partea a solicitat instantei, in baza art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 sa dispuna anularea actului nelegal si a oricaror acte subsecvente si recunoasterea drepturilor castigate prin concurs, in virtutea efectelor *ex tunc* ale anularii unui act administrativ individual, instanta de contencios administrativ avea posibilitatea in temeiul dispozitiilor art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, sa dispuna in sensul solicitat si sa admita in tot cererea, dispunand inclusiv obligarea la emiterea actului administrativ prin care se recunosc drepturile castigate prin concurs,.**

Redam mai jos pozitia Curtii Constitutionale a Romaniei (**CCR**) cu privire la solutiile ce pot fi pronuntate de instanta de contencios administrativ investita cu solutionarea unei actiuni in anularea unui act administrativ, astfel cum a fost expusa prin Decizia 1239/2008 [R] *referitoare la exceptia de neconstitutionalitate a prevederilor art. 1 alin. (1), art. 18 alin. (1) si (2), art. 24 alin. (1) si ale art. 25 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004:*

*Solutiile pe care instanta de judecata le poate dispune in temeiul art. 18 din Legea nr.* [*554/2004*](https://www.sintact.ro/#/dokument/16856600?cm=DOCUMENT) *reprezinta, in totalitatea lor,* ***modalitati specifice, adaptate obiectului actiunii judiciare*** *formulat in temeiul art. 8 din aceeasi lege, prin care se recunoaste dreptul pretins sau interesul legitim al persoanei vatamate de o autoritate publica si prin care se realizeaza efectiv dreptul garantat de art. 52 din* [*Constitutie*](https://www.sintact.ro/#/dokument/16777906?cm=DOCUMENT)*.* ***Executarea oricarei solutii dispuse in favoarea persoanei vatamate de instanta de judecata, realizata prin forta coercitiva a statului,*** *nu ar fi posibila fara recunoasterea implicita a dreptului pretins sau a interesului legitim. De exemplu, obligarea, in temeiul art. 24 alin. (1) din lege, a autoritatii publice parate sa incheie,* ***sa inlocuiasca sau sa modifice actul administrativ constatat prin hotararea judecatoreasca drept ilegal,*** *sa elibereze un alt inscris sau sa efectueze anumite operatiuni administrative reprezinta, fara putere de tagada, modalitati concrete de recunoastere si realizare a dreptului reclamantului.*

Or, **tocmai, in linie cu decizia CCR mai sus – citata si cu prevederile constitutionale si ale Legii nr. 554/2004, persoana vatamata printr-un act administrativ poate sa investesca instanta de contencios administrativ cu o cerere de anulare a actului administrativ considerat nelegal, care sa cuprinda si petitul accesoriu prin care sa fie solicitata recunoasterea drepturilor castigate si prin urmare, sa se dispuna obligarea autoritatii la emiterea actului administrativ in sens contrar celui nelegal**.

**NEMOTIVAREA ACTULUI ADMINISTRATIV ESTE SUFICIENTA PENTRU ANULAREA ACESTUIA SI OBLIGAREA AUTORITATII LA EMITEREA ACTULUI SOLICITAT DE CATRE RECLAMANT PENTRU REPUNEREA IN DREPTURI. CONCEPTUL DE NULITATE IN MATERIA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV.**

In speta analizata s-a invocat cu titlu de motiv principal de anulare lipsa totala a motivarii actului administrativ contestat, invocandu-se practica Inaltei Curti de Casatiei si Justiei relevanta pentru acest subiect. Reclamantul a analizat si aspectele legate de lipsa de temeinicie a actului administrativ contestat prezentate de catre autoritate cu ocazia demararii litigiului, dar nu a fost necesar ca instanta sa se intre in analiza acestora.

Instanta de fond, s-a oprit asupra formalitatilor pentru emiterea actului administrativ contestat si asupra continutului sau, constatand totala nemotivare si vatamarea produsa reclamantului, insa in mod paradoxal, contrar petitelor cu care a fost investita si a practicii constante, a opinat ca nemotivarea actului administrativ da dreptul autoritatii la emiterea unui nou act administrativ, cu aceasi solutie, dar motivat, dand, practic autoritatii publice o a doua sansa.

**Solutia gresita a instantei**, care desi a recunoscut nelegalitatea actului administrativ contestat prin prisma absentei motivarii, nu a dispus admiterea in tot a cererii, inclusiv a petitelor accesorii privind emiterea actului administrativ prin care sunt recunoscute drepturile catigate de catre reclamant, poate fi explicata prin **necunoasterea regimului nulitatii in materia contenciosului administrativ si a practicii relevante in domeniu**. Redam mai jos un pasaj cat se poate de relevant, in cuprinsul caruia **instanta face referire despre nulitate relativa in materia contenciosului administrativ si lipsa unei sanctiuni exprese pentru nemotivarea actului administrativ, in conditiile in care practica judiciara stabileste ca lipsa motivarii unui act administrativ atrage nulitatea acestuia.**

*Fiind o nulitate relativa, dispozitiile legale neprevazand o sanctiune expresa pentru nemotivare, se impune a se verifica ipoteza in care actul administrativ in forma intocmita produce o vatamare in drepturilor reclamantului care nu ar putea fi remediata fara anularea actului.*

**Astfel, in primul rand dorim sa punctam neintelegerea instantei asupra conceptului de nulitate in materia contenciosului administrativ, unde, spre deosebire de dreptul civil, nu exista distinctia intre nulitate relativa si nulitate absoluta si deci nu exista nici regim juridic diferit, ce ar presupune indeplinirea unor conditii suplimentare in cazul nulitatii relative, astfel cum retine completul in speta analizata.**

Redam mai jos din practica Inaltei Curti de Casatie si Justitiei relevanta pentru acest subiect:

*Inalta Curte de Casatie si Justitie a hotarat ca, in mod corect, prima instanta a admis exceptia inadmisibilitatii cererii de a se constata nulitatea absoluta a certificatului de atestare a dreptului de proprietate emis de Ministerul Industriilor, retinand ca* ***solicitarea reclamantului de constatare a nulitatii absolute a acestui act nu isi are corespondent in art. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, in dreptul administrativ neexistand o distinctie de regim juridic intre cele doua tipuri de nulitate.*** *In acest sens, Inalta Curte a retinut ca certificatul de atestare a dreptului de proprietate asupra terenului a fost emis in conformitate cu dispozitiile H.G. nr. 834/1991 privind stabilirea si evaluarea unor terenuri detinute de societatile comerciale cu capital de stat, fiind un act administrativ de autoritate, cu caracter individual, iar actiunea in anularea acestuia este de competenta instantei de contencios administrativ.*

Asadar, **Legea nr. 554/2004 nu face distinctie intre diverse regimuri de nulitate si nici nu prevede sanctiuni diferite in functie de cauze de nulitate:** nemotivare, aspecte de forma, emiterea unui act fara substantierea necesara, depasirea puterii de apreciere a autoritatii, ci prevede una si aceeasi sanctiune, anularea si repararea drepturilor vatamate, in limitele investirii instantei.

In continuare, vom arata faptul ca **practica instantelor judecatoresti, inclusiv a Curtii de apel Bucuresti, este contrara celei din speta analizata, instantele confuntate cu actiunea in anularea unui act administrativ nemotivat, dispunand strict pentru acest motiv, anularea acestuia si a actelor subsecvente, inclusiv obligarea autoritatii la emiterea unui act administrativ, prin care sa se recunoasca drepturile reclamantului, astfel cum s-a solicitat si in speta analizata.**

Astfel, in practica recenta a Sectiei a VIII-a a Curtii de apel Bucuresti**[[6]](#footnote-6)**, **s-a admis critica de nelegalitate a actului administrativ pentru lipsa nemotivarii, s-a dispus anularea acestuia si pe cale de consecinta incadrarea reclamantului pe postul castigat prin concurs (astfel cum s-a solicitat si in speta analizata).** Este util de mentionat faptul ca solutia de admitere pronuntata de Tribunalul Bucuresti a fost mentinuta de catre Curtea de apel Bucuresti, care a respins recursul formulat de catre autoritatea parata.

*Avand in vedere considerentele expuse tribunalul constata intemeiata pretentia reclamantului de anulare a dispozitiei nr. xxxxx/31.07.2017 emisa de IPJ G\_\_\_\_\_\_ privind invalidarea concursului/examenului pentru ocuparea postului vacant de ofiter specialist III - linia de munca economie, prin incadrare directa.*

***Ca efect al anularii actului administrativ se impune si repunerea partilor in situatia anterioara emiterii lui, recunoasterea valabilitatii concursului pentru candidatul admis si in consecinta, obligarea paratul MAI - Directia G\_ M\_\_ Resurse Umane la emiterea actului de incadrare a reclamantului*** *pe postul de ofiter specialist III ....*

*Curtea observa ca dispozitia de anulare nu precizeaza care este cazul, din cele trei mentionate, care a determinat emiterea deciziei de anulare.*

*De aceea, Curtea va retine ca* ***acest act administrativ nu indeplineste cerintele motivarii, prezentarea motivelor de fapt si de drept fiind necesare pentru exercitarea controlului de legalitate asupra actului administrativ de instanta de contencios administrativ competenta si pentru ca destinatarii actului sa cunoascp rationamentul autoritatii publie care a sta la baza masurii luate.***

***Lipsa acestei motivari atrage nulitatea actului administrativ.***

Intr-o alta solutie de speta, Tribunalul Mehedinti a dispus anularea unui act administrativ unilateral nemotivat si a dispus conform solicitarii reclamantei, reincadrarea acesteia***[[7]](#footnote-7).***

De asemenea, si Tribunalul Bacau a dispus anularea unui act administrativ pentru nemotivare, cu consecinta admiterii cererii reclamatului privind declararea sa ca admis la concursul organizat de catre o autoritate*[[8]](#footnote-8).*

*\*\*\**

Asadar, scopul contenciosului administrativ il constituie apararea particularilor impotriva abuzurilor autorititatilor, or in masura in care instanta de contencios administrativ constata existenta unui astfel de abuz, prin emiterea unui act administrativ nelegal, este indreptatita, la cererea reclamantului, sa pronunte nu doar anularea actului administrativ nelegal vatamator, ci in limitele investiri, si orice alte masuri de natura sa asigure repararea drepturilor incalcate/recunoasterea drepturilor castigate.

1. A se vedea R. N. Petrescu, Drept administrativ, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2005, p. 363. [↑](#footnote-ref-1)
2. A se vedea A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a 4-a, p. 66 [↑](#footnote-ref-2)
3. A se vedea T. Grigoras Revista Drepturilor Omului 1\_2013/05 - *In prezenta contenciosului de plina jurisdictie ne gasim atunci cand puterile judecatorului nu se limiteaza numai la a pronunta anularea unui act ilegal. Daca organul de judecata afla ca actul atacat nu corespunde adevarului ca stare de fapt, poate sa constate alta stare de fapt si in baza acestei constatari chiar sa inlocuiasca decizia adusa in litigiu cu alta noua, corespunzatoare starii de fapt; prin urmare reformand decizia atacata, acest contencios poarta si denumirea de contencios de reformare.*

   *Aceste puteri largi ale judecatorului sunt recunoscute in general atunci cand este chemat a judeca o chestiune de drept subiectiv si cand in constatarea pe care o face recunoaste existenta unui astfel de drept in persoana reclamantului. Constatand, este in drept sa ordone toate masurile ce decurg din aceasta constatare.*

   *Contenciosul administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 este un contencios in anulare (in sensul ca judecatorul, constatand nelegalitatea actului de autoritate, poate dispune anularea lui) si de plina jurisdictie, in cazul contenciosului subiectiv (instanta fiind in masura sa anuleze actul ilegal, sa oblige organul administrativ la anumite masuri administrative si sa acorde despagubiri, daca acestea se pretind de catre reclamant)* [↑](#footnote-ref-3)
4. Articolul 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 - *Persoana vatamata intr-un drept recunoscut de lege sau intr-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemultumita de raspunsul primit la plangerea prealabila sau care nu a primit niciun raspuns in termenul prevazut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanta de contencios administrativ competenta, pentru a solicita anularea in tot sau in parte a actului, repararea pagubei cauzate si, eventual, reparatii pentru daune morale. De asemenea se poate adresa instantei de contencios administrativ si cei care se considera vatamat intr-un drept sau interes legitim al sau prin nesolutionarea in termen sau prin refuzul nejustificat de solutionare a unei cereri, precum si prin refuzul de efectuare a unei anumite operatiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim. Motivele invocate in cererea de anulare a actului nu sunt limitate la cele invocate prin plangerea prealabila* [↑](#footnote-ref-4)
5. Articolul 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 - *Instanta, solutionand cererea la care se refera art. 8 alin. (1), poate, dupa caz, sa anuleze, in tot sau in parte, actul administrativ, sa oblige autoritatea publica sa emita un act administrativ, sa elibereze un alt inscris sau sa efectueze o anumita operatiune administrativa.* [↑](#footnote-ref-5)
6. A se vedea Hotararea nr. 246 pronuntata de Sectia a VIII-a Curtii de apel Bucuresti la data de 18 ianuarie 2019 – disponibila in programul legislativ Sintact. [↑](#footnote-ref-6)
7. A se vedea Sentinta nr. 627 pronuntata de Tribunalul Mehedinti la data de 18-mai-2015, disponibila in programul legislativ Sintact

   *Una dintre conditiile de legalitate si validitate a oricarui act administrativ o reprezinta motivarea acestuia de catre autoritatea emitenta, obligatia motivarii reprezentand o garantie contra arbitrariului si excesului de putere al autoritatilor administratiei publice, impunandu-se mai ales in cazul actelor prin care se sup rima drepturi sau situatii juridice individuale, cum este cazul in speta.*

   *Pentru a putea sa exercite controlul legalitatii actelor administrative in conformitate cu art.18 din Legea nr.554/2004, instanta de judecata trebuie sa cunoasca ratiunile pentru care autoritatea publica, in indeplinirea puterii sale discretionare, a a\_\_\_ solutia adoptata prin actul atacat, astfel incat motivarea trebuie sa fie intrinseca actului administrativ.*

   *De altfel, si in jurisprudenta comunitara se retine ca motivarea trebuie sa fie adecvata actului emis si trebuie sa prezinte de o maniera clara si univoca algoritmul urmat de institutia care a adoptat masura atacata, astfel incat sa li se permita persoanelor vizate sa stabileasca motivarea masurilor si, de asemenea, sa permita curtilor comunitare sa efectueze revizuirea actului, insuficienta motivarii sau nemotivarea atragand nulitatea sau nevalabilitatea actelor comunitare.*

   *Motivarea este necesara si atunci cand institutia emitenta dispune de o larga putere de apreciere, caci astfel se confera actului transparenta, particularii putand verifica daca actul este corect fundamentat si, in acelasi timp, permite exercitarea controlului jurisdictional.*

   *...*

   *Deciziile contestate de reclamanta fac doar referire generica la criteriile avute in vedere, fara a fi mentionate in concret aspecte ce tin de respingerea cererii reclamantei. Asadar actele administrative contestate de reclamanta nu indeplinesc conditia esentiala a motivarii, sanctiunea fiind nulitatea absoluta, nulitate ce nu poate fi acoperita prin motivarea efectuata in procedura judiciara prin intermediul intampinarii.*

   *Fata de cele mentionate mai sus, constatand ca actele administrative contestate de reclamanta nu sunt motivate, neindeplinind astfel una din conditiile esentiale de legalitate si valabilitate ale actelor administrative, urmeaza ca actiunea sa fie admisa, iar in baza art.8 si 18 din L egea nr.554/2004, sa se dispuna anularea acestora.*

   *Cum reclamanta a obtinut aprobarea Consiliului de Administratie al Liceului T\_\_\_\_\_\_\_\_\_ H\_\_\_\_\_\_ pentru mentinerea in activitate ... , vor fi obligati paratii la reincadrarea reclamantei ca titular in anul scolar 2014-2015 pe postul detinut anterior implinirii varstei de pensionare.* [↑](#footnote-ref-7)
8. A se vedea Sentinta nr. 334 pronuntata de Tribunalul Bacau la data de 13 aprilie 2017, disponibila in programul legislativ Sinta

   *Retinand ca actul contestat este nelegal si netemeinic, fiind lovit de nulitate ca urmare a nemotivarii in fapt si in drept, .., in temeiul art. 18 din Legea nr. 554/2004, si a dispozitiilor OMAI nr. 665/2008, va admite actiunea si va anula Ordinul de zi pe unitate( Dispozitia ) nr. 220/09.11.2016 a inspectorului-sef al I.J.J. H\_\_\_\_\_\_\_.*

   *Anuleaza Dispozitia zilnica ... prin care s-a dispus anularea concursului organizat , in baza anuntului nr. xxxxxxx din 22.09.2016, pentru postul vacant de ofiter specialist II intendenta.*

   *Obliga paratul ... sa declare reclamantul admis la concursul din 01.11.2016, pentru functia de ofiter specialist II intendenta si sa inainteze dosarul de concurs organului competent sa emita ordinul de numire a reclamantului in functia de ofiter specialist II intendenta.* [↑](#footnote-ref-8)