

judecătorești. Or, rațiunea textului din art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 este tocmai prevenirea unor asemenea situații^[1].

B. Contenciosul administrativ și noul Cod de procedură civilă

Intrarea în vigoare a noilor dispoziții procesual-civile a avut un impact major în ceea ce privește procedura contenciosului administrativ, atât din punctul de vedere al rezolvării unor aspecte de aplicare în timp a noilor modificări, cât și prin prisma impactului noilor principii ale procedurii civile în materia jurisdicției instanțelor de contencios administrativ.

1. Aplicarea în timp a dispozițiilor procedurale cu privire la soluționarea excepției de nelegalitate

Schimbarea principiului de aplicare a legii de procedură în timp prin prisma art. 24 și urm. C. proc. civ., dar, mai ales, ca urmare a dispozițiilor art. 3 alin. (2) din Legea nr. 76/2012, potrivit cărora procesele începute prin cereri depuse în condițiile legii la poștă, unități militare sau locuri de deținere înainte de intrarea în vigoare a Codului de procedură civilă rămân supuse legii vechi, chiar dacă sunt înregistrate la instanță după această dată, a ridicat problema instanței competente să soluționeze excepția de nelegalitate invocată după intrarea în vigoare a modificărilor aduse Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 prin Legea nr. 76/2012 într-un proces pornit în temeiul vechiului Cod de procedură civilă.

^[1] *Idem*, pp.127-128.

Am apreciat că, în conformitate cu textele legale incidente și cu principiul potrivit căruia unui proces nu îi vor putea fi aplicabile ambele Coduri de procedură civilă, modificările, în materia soluționării excepției de nelegalitate, vor fi aplicabile doar în litigiile pornite *ulterior* intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă^[1], deoarece, prin invocarea unei excepții de nelegalitate, nu se declanșează un nou litigiu în condițiile art. 192 C. proc. civ., care să fie supus dispozițiilor legale în vigoare la data declanșării sale, ci se rezolvă doar un *incident procedural* (s.n., M.U.) care, în procesele pornite după data de 15 februarie 2013, va fi soluționat de către instanța ce soluționează litigiul principal în cadrul căreia este invocată excepția^[2].

În concluzie, nu este important momentul invocării excepției (înainte sau după intrarea în vigoare a noilor reglementări), ci *data la care a început procesul de fond* (s.n., M.U.) în care a fost invocată excepția, o soluție contrară neputând avea justificare, deoarece principiul aplicării imediate a legii de procedură noi a fost abrogat odată cu vechiul Cod de procedură civilă^[3].

În acest sens a clarificat și practica instanței supreme, care, prin decizii de speță, a stabilit că instanțele de contencios administrativ rămân competente să soluționeze excepțiile de nelegalitate invocate în litigii demarate anterior intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă^[4].

^[1] M. URȘUȚA, *Instanța competentă să soluționeze excepția de nelegalitate ridicată după 15 februarie 2013 într-un litigiu demarat anterior intrării în vigoare a NCPC*, în „Revista de note și studii juridice”, la <http://www.juridice.ro/nsj>, 04.03.2013.

^[2] *Ibidem*.

^[3] *Ibidem*.

^[4] „Excepția de nelegalitate este un mijloc de apărare supus procedurii special reglementate de dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004, iar nu o veritabilă cerere de chemare în judecată ce

2. Procedura prealabilă în urma intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă

Noul Cod de procedură civilă, deși conține o prevedere identică cu cea care se regăsea în dispozițiile art. 109 alin. (2) și (3) din Codul de procedură civilă de la 1865^[1], dă naștere unor consecințe juridice diferite cu privire la modalitățile de invocare și soluționare a excepției lipsei procedurii prealabile.

Astfel, fiind o excepție relativă, aceasta va putea fi invocată numai de pârât prin întâmpinare, moment care este ulterior efectuării procedurii de regularizare în procesul de contencios administrativ^[2]. Ca atare, în această procedură

poate fi privită distinct, astfel încât în stabilirea corectei aplicări în timp a normelor de competență prezintă relevanță momentul la care s-a născut litigiul în cadrul căruia s-a invocat excepția de nelegalitate, iar nu momentul la care această excepție a fost invocată” – Decizia nr. 431 din 30 ianuarie 2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție (www.scj.ro); „În cazul în care excepția de nelegalitate, reglementată prin art. 4 din Legea nr. 554/2004, a fost invocată înainte de intrarea în vigoare a modificărilor aduse acestei legi prin Legea nr. 76/2012, într-un proces pornit sub incidența Codului de procedură civilă de la 1865, se aplică principiul potrivit căruia legea de procedură sub care începe procesul este și legea de procedură sub care se încheie procesul, conform dispozițiilor tranzitorii cuprinse în art. 3 din Legea nr. 76/2012.” – Decizia nr. 615/2016 pronunțată în recurs de Secția a II-a civilă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, în M. URȘUȚA, *Codul de procedură civilă 2017...*, op. cit., p. 33.

^[1] Art. 193 alin. (1) și (2) C. proc. civ. este identic, sub aspectul conținutului, cu prevederile art. 109 alin. (2) și (3) C. proc. civ. 1865.

^[2] Conform modificărilor aduse Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, în litigiile de contencios administrativ părțile vor fi citate la înregistrarea cererii de chemare în judecată. Din punctul meu de vedere, această modificare nu conduce la neaplicarea procedurii regularizării, pe de o parte, iar, pe de altă parte, termenul pentru depunerea întâmpinării va fi tot de 25 de zile calculat de la data primirii de către pârât a cererii de chemare în judecată.

necontradictorie, instanța nu trebuie și nu poate să verifice îndeplinirea de către reclamant a obligației impuse de art. 193 alin. (1) C. proc. civ., respectiv, aceea de atașare a dovezii de parcurgere a procedurii prealabile^[1]. Pârâtul este obligat să invoce această excepție în cadrul termenului de formulare a întâmpinării, sancțiunea tardivității întâmpinării având efecte directe cu privire la imposibilitatea invocării excepției lipsei procedurii prealabile.

În situația în care reclamantul sesizează o altă instanță decât cea de contencios administrativ, fără a efectua procedura prealabilă, iar instanța astfel sesizată declină competența de soluționare a cauzei în favoarea instanței de contencios administrativ, lipsa procedurii prealabile trebuie invocată de pârât prin întâmpinarea depusă la instanța necompetentă, eventual concomitent cu invocarea necompetenței materiale sau funcționale a instanței, în condițiile art. 130-136 C. proc. civ.

Chiar și situația în care excepția este invocată în termen, apreciez că, în urma declinării, instanța de contencios administrativ trebuie să analizeze cu deosebită atenție dacă sesizarea instanței necompetente a fost făcută din culpa părții sau există dubii cu privire la corecta calificare a naturii litigiului – dacă este culpa părții, soluția ar trebui să fie de respingere a cererii ca indamisibilă; dacă există dubii^[2], soluția ar trebui să fie de respingere a excepției lipsei

^[1] M. URȘUȚA, *Importanța procedurii prealabile în Noul Cod de procedură civilă*, în „Revista Transilvană de Științe Administrative” nr. 2/2012, disponibilă online la <http://rtsa.ro/files/RTSA%20-%2031%20-%2010URSUTA.pdf>.

^[2] În multe situații, este extrem de discutabilă calificarea unui litigiu ca fiind de „drept comun” sau de „contencios administrativ”, fiind necesară intervenția unui regulator de competență. În aceste situații, apreciez că partea nu poate fi sancționată cu respingerea cererii ca inadmisibilă, atât timp cât chiar o instanță de judecată

procedurii prealabile, deoarece neefectuarea procedurii prealabile nu îi poate fi imputabilă, subiectiv, reclamantului^[1].

O altă problemă legată de reglementarea procedurii prealabile în contextul noului Cod de procedură civilă se referă la *persoanele* care pot invoca lipsa acestei proceduri în litigiul de contencios administrativ. Astfel, în litigiile de contencios formulate de terți împotriva unui act administrativ care are drept destinatar un alt subiect de drept decât reclamantul, apreciez că excepția lipsei procedurii prealabile poate fi invocată *numai de pârâțul autoritate publică* (s.n., M.U.), emitent al actului administrativ, terțul beneficiar al actului administrativ neputând invoca excepția.

În realitate, terțul beneficiar al actului nu poate justifica un interes procesual în invocarea excepției lipsei procedurii prealabile, în condițiile în care acesta nu ar fi fost parte în procedura prealabilă, iar o eventuală soluție de admitere a cererii de revocare a actului administrativ nu îi poate aduce niciun beneficiu. Din contră, în situația în care s-ar fi admis o asemenea cerere, actul administrativ favorabil ar fi fost revocat fără ca terțul beneficiar să poată formula apărări în etapa procedurii prealabile. De aceea, apreciez că art. 193 alin. (2) C. proc. civ. cu aplicare directă în materia contenciosului administrativ trebuie interpretat în sensul că doar pârâțul autoritate publică, potențial destinatar al procedurii prealabile, are calitatea procesuală și interesul legitim în a invoca excepția lipsei procedurii prealabile, terții beneficiari ai actelor administrative neputând invoca legal această excepție^[2].

a apreciat că nu suntem în prezența unui litigiu de contencios administrativ.

^[1] M. URȘUȚA, *Importanța procedurii prealabile...*, op. cit.

^[2] M. URȘUȚA, *Comentariu* la încheierea din 22 februarie 2007 în dosar nr. 2451/197/2016 a Tribunalului Hunedoara, în R.R.D.J. nr. 2/2017, pp. 64-65.

3. Principalele modificări aduse procedurii contenciosului administrativ generate de intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă

Legea nr. 76/2012 a operat modificări ale legii-cadru în materia contenciosului administrativ în vederea compatibilizării acesteia cu noile reglementări procesual civile.

Excepția de nelegalitate invocată într-un litigiu pornit ulterior intrării în vigoare a Codului de procedură civilă este soluționată chiar de instanța în fața căreia aceasta se invocă, fie prin încheiere interlocutorie, ce va putea fi atacată odată cu fondul, fie direct prin hotărâre^[1]. În măsura în care excepția este invocată în ultima cale de atac, încheierea sau hotărârea prin care se soluționează excepția este definitivă^[2]. Întrucât actele normative nu mai pot face obiectul excepției de nelegalitate, în măsura în care se contestă legalitatea actului normativ în baza căruia s-a emis actul individual atacat, reclamantul va trebui să formuleze acțiune directă pentru anularea actului normativ și să solicite suspendarea litigiului de fond în temeiul art. 413 pct. 1 C. proc. civ.^[3]

[1] M. URȘUȚA, *Considerații cu privire la modificările aduse procedurii contenciosului administrativ prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Noului Cod de procedură civilă*, în C.J. nr. 6/2012, p. 351.

[2] Decizia nr. 36/2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțată în mecanismul hotărârii preliminare, prin care s-a stabilit că „Dispozițiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, permit invocarea excepției de nelegalitate a unui act administrativ cu caracter individual, direct în recurs”, (www.scj.ro).

[3] M. URȘUȚA, *Considerații cu privire la modificările aduse procedurii contenciosului administrativ prin Legea nr. 76/2012...*, loc. cit., p. 352.

În ceea ce privește *procedura de soluționare a cererii de suspendare* a actului administrativ atacat, am arătat că prevederile art. 14 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 trebuie interpretate ca norme derogatorii de la dispozițiile art. 201 C. proc. civ., întrucât, dacă s-ar parcurge procedura prevăzută de acest text legal, soluționarea unei cereri de suspendare ar dura minim două-trei luni, aspect incompatibil cu urgența prevăzută de Legea contenciosului administrativ.

În același sens, am opinat că, prin introducerea art. 12¹ în Legea nr. 76/2012^[1] prin Legea nr. 138/2014, s-a avut în vedere și situația cererii de suspendare prevăzute de art. 14 și art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În situația acestor litigii, am apreciat că cererea de suspendare trebuie să fie comunicată de urgență părâtului, judecătorul fixând concomitent și data de soluționare a acesteia în ședință publică^[2].

În fine, prin Legea nr. 76/2012 s-au modificat acte normative speciale (în special statute profesionale) care prevedeau că anumite acte administrative sau administrativ-jurisdic-

^[1] Art. 12¹ din Legea nr. 76/2012 prevede că: „Dacă prin lege nu se prevede altfel, dispozițiile art. 200 din Codul de procedură civilă privind verificarea cererii și regularizarea acesteia nu se aplică în cazul incidentelor procedurale și nici în procedurile speciale care nu sunt compatibile cu aceste dispoziții”.

^[2] Modificările aduse prin Legea nr. 212/2018 au clarificat aceste aspecte. Astfel, art. 14 alin. (2) din Legea 554/2004 în forma modificată prevede că: „Instanța soluționează cererea de suspendare, de urgență și cu precădere, cu citarea părților. Procedura prevăzută la art. 200 și 201 din Codul de procedură civilă nu este aplicabilă. Întâmpinarea este obligatorie și se depune la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată. Reclamantul va lua cunoștință de conținutul întâmpinării de la dosarul cauzei. Instanța poate acorda un nou termen de judecată în cazul în care reclamantul solicită amânarea pentru a lua cunoștință de conținutul întâmpinării”.

ționale puteau fi atacate cu recurs la instanța de judecată, termenul de „recurs” fiind înlocuit cu cel de „contestație”^[1].

4. Perspectivele procedurale generate de posibila adoptare a Codului administrativ și a Codului de procedură administrativă

Având în vedere perspectiva adoptării Codului administrativ^[2] și a Codului de procedură administrativă și faptul că proiectele acestora au fost elaborate, în mare parte, înainte de intrarea în vigoare acelor patru Coduri fundamentale, apreciez că aceste proiecte trebuie corelate cu actuala legislație a României, astfel încât intrarea în vigoare a celor două coduri să se facă fără dificultăți și fără a produce conflicte cu legislația existentă, privită atât ca sistem de drept pozitiv, cât și ca un sistem de principii creionate în decursul anilor prin contribuția practicii judiciare și a doctrinei în materie^[3].

^[1] M. URȘUȚA, *Considerații cu privire la modificările aduse procedurii contenciosului administrativ prin Legea nr. 76/2012...*, loc. cit., p. 356. Spre exemplu, au fost modificate dispozițiile art. 88 alin. (4) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, alin. (6) al. art. 38 din Legea nr. 184/2001 privind organizarea și exercitarea profesiei de arhitect, art. 451, art. 532 alin. (7) și art. 622 din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, art. 29 alin. (7)-(9) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, alin. (7) al art. 7 din Statutul Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, alin. (6) al art. 31 din Legea nr. 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea protecției victimelor infracțiunilor.

^[2] La data apariției prezentei lucrări Codul administrativ a fost adoptat de Parlament, însă Președintele României a atacat proiectul de lege la Curtea Constituțională.

^[3] M. URȘUȚA, *Integrarea Codurilor administrative în sistemul legislativ actual al României. Scurte considerații*, în C.J. nr. 11/2016, p. 625.

Această reevaluare nu trebuie să vizeze o adaptare rigidă la noile texte legale, ci chiar anumite schimbări de principiu.

În acest sens, cred că se impune lansarea unei discuții doctrinare pentru a se vedea dacă nu cumva *apelul ar fi o cale de atac mai apropiată de specificul contenciosului administrativ* (s.n., M.U.), în condițiile în care, în majoritatea situațiilor, instanța de recurs în materie de contencios administrativ este obligată să facă o nouă reevaluare a stării de fapt în cauză.

Consider că reglementarea apelului drept cale de atac în contenciosul administrativ prin viitorul Cod de procedură administrativă ar putea aduce numai beneficii, cum ar fi:

– Nu ar mai fi necesară invocarea unor motive de casare care astăzi trebuie interpretate „forțat” de către instanțele de recurs în materia contenciosului administrativ;

– Nu s-ar mai aplica procedura filtrului, care este o veritabilă piedică în calea celerității, în condițiile în care aproape toate recursurile sunt declarate admisibile astăzi în procedura de filtru de către instanța supremă^[1];

– Regimul probelor în calea de atac ar fi mai flexibil, fapt care reduce semnificativ numărul de trimiteri spre rejudecare, pronunțate de instanțele de control judiciar în materia contenciosului administrativ, conducând la soluționarea cauzelor într-un termen mult mai apropiat de specificul urgent al problemelor de drept administrativ^[2].

^[1] Conform art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 modificată prin Legea nr. 212/2018: „Procedura prevăzută la art. 493 din Codul de procedură civilă nu se aplică în materia contenciosului administrativ”. Această modificare legislativă va fi aplicabilă însă, conform art. 24 C. proc. civ., doar cauzelor de contencios administrativ înregistrate la curțile de apel după data de 2 august 2018, data intrării în vigoare a Legii nr. 212/2018.

^[2] M. URSUȚA, *Integrarea Codurilor administrative...*, loc. cit., p. 625.

Argumentul cu care Secția de contencios administrativ și fiscal a instanței supreme s-a opus acestei soluții la momentul adoptării Legii nr. 76/2012, respectiv acela că Înalta Curte de Casație și Justiție nu poate soluționa apeluri, nu mai subzistă astăzi, în condițiile în care, potrivit noului Cod de procedură penală, instanța supremă a devenit instanță „de drept comun” în soluționarea apelurilor în materie penală.

Pe de altă parte, noul Cod de procedură civilă trebuie să conțină dispoziții referitoare la *etapa scrisă* a procesului civil, în condițiile în care instanțele de contencios administrativ au apreciat, în perioada scursă de la intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, că această procedură nu este incompatibilă cu specificul contenciosului administrativ, mai cu seamă în ceea ce privește soluționarea cererilor de suspendare a efectelor actelor administrative, cereri care, astăzi, se soluționează într-un termen nejustificat de lung față de specificul pe care îl prezintă^[1].

Nu în ultimul rând, ar trebui, pe cât posibil, să se evite paralelisme legislative prin reluarea unor dispoziții care se găsesc în Codurile fundamentale, în special în Codul de procedură civilă^[2].

Și Codul administrativ ar trebui reevaluat, în sensul înlăturării termenului de „răspundere administrativ-contravențională” (prevăzut în art. 579), în condițiile în care, așa cum am arătat în Capitolul al II-lea al prezentului titlu, asistăm la un proces de autonomizare a dreptului contravențional.

^[1] *Idem*, p. 626. O parte dintre aceste probleme au fost rezolvate prin modificările aduse contenciosului administrativ prin Legea nr. 212/2018.

^[2] Spre exemplu, sunt inutile dispozițiile art. 68 alin. (3) din Proiectul Codului de procedură administrativă, care prevăd că martorii sunt audiați separat, fără prezența celorlalți martori, în condițiile în care aceste dispoziții se regăsesc și în Codul de procedură civilă. *Idem*, p. 626.

O analiză mai detaliată a prevederilor Proiectului Codului de procedură administrativă am făcut-o într-un articol publicat în „Revista Transilvană de Științe Administrative”, material în care am făcut propuneri punctuale de adaptare a Proiectului la noile realități legislative^[1] și care a avut la bază comunicarea susținută în cadrul conferinței „Euro-penizarea Dreptului administrativ și codificarea procedurii administrative”, Cluj-Napoca, 13-14 mai 2016.

Proiectul ar trebui corelat, spre exemplu, cu dispozițiile art. 193 alin. (2) C. proc. civ., care prevăd că excepția lipsei procedurii prealabile poate fi invocată numai prin întâmpinare. De asemenea, ar trebui să existe un unic sistem de calculare a termenelor de procedură administrative, putându-se opta pentru preluarea dispozițiilor din Codul de procedură civilă^[2].

Dispozițiile Proiectului ar trebui regândite și în corelare cu noua reglementare din Codul de procedură civilă privind instituția repunerii în termen^[3], în condițiile în care actuala legislație procesual civilă este mai puțin strictă cu privire

^[1] M. URȘUȚA, *Unele considerații privind proiectul codului de procedură administrativă în contextul intrării în vigoare a Noului cod de procedură civilă*, în „Revista Transilvană de Științe Administrative” nr. 2/2016, pp. 227-239, disponibilă online la <http://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/view/543/540>.

^[2] În forma actuală a Proiectului, există o modalitate diferită de calcul al termenelor procedurale administrative prevăzută în art. 46 alin. (2) (termene pe zile pline), astfel încât, în cadrul aceluiași litigiu, se va ajunge la situația în care se vor aplica două sisteme procedurale pentru calculul unui singur termen, pentru procedura prealabilă termenul fiind calculat conform modului de calcul din procedura administrativă, iar termenul pentru exercitarea acțiunii în contencios administrativ, conform Codului de procedură civilă.

^[3] Art. 183 alin. (3) din Proiectul Codului de procedură administrativă impune, pentru repunerea în termen, ca partea să fi fost împiedicată printr-o împrejurare mai presus de voința ei.

la motivele repunerii în termen, prevăzându-se, în art. 186 C. proc. civ., că partea va fi repusă în termen dacă dovedește că întârzierea se datorează unor motive temeinic justificate.

În ceea ce privește sistemul căilor de atac, am apreciat, și aici, că viitorul Cod de procedură administrativă ar trebui să prevadă apelul drept cale de atac, apel care ar trebui exercitat în termenul general de 30 de zile. Nu există nicio justificare pentru menținerea termenului de recurs de 15 zile, în condițiile în care termenul general de apel aplicabil în cazul celor mai „mărunte” procese este de 30 de zile – este injust să impui un termen de 15 zile pentru motivarea unui recurs dificil în materia contenciosului administrativ, în contextul în care contravenientul care a circulat fără centura de siguranță are dreptul de a declara un apel nemotivat în termen de 30 de zile de la comunicarea sentinței contravenționale^[1].

În multe situații, un recurs în contencios administrativ este dificil, dacă nu imposibil, de încadrat în cazurile de casare prevăzute de art. 488 alin. (1) C. proc. civ., întrucât *aspectele de fapt*, numeroase în materia contenciosului administrativ (spre exemplu, interpretarea probelor, înlăturarea unei expertize, problema cheltuielilor de judecată etc.) *sunt sustrate de către noua legislație procesual civilă controlului de legalitate al instanței de recurs* (s.n., M.U.)^[2].

^[1] M. URȘUȚA, *Unele considerații privind proiectul codului de procedură administrativă...*, loc. cit., pp. 234-235. Art. 34 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 prevede că apelul în materie contravențională poate fi motivat și oral în fața instanței de contencios administrativ.

^[2] *Idem*, p. 235.