

Dr. Nicolae-Alexandru Ceslea

Judecător la Tribunalul București,
Secția a II-a contencios administrativ și fiscal

Procedura administrativă prealabilă sesizării instanței de contencios administrativ

Editura
Hamangiu
2023

CUPRINS

INTRODUCERE	1
PARTEA I. PROCEDURA PREALABILĂ ÎN DREPTUL ROMÂN ȘI ÎN DREPTUL FRANCEZ	11
TITLUL I. PROCEDURA PREALABILĂ ÎN DREPTUL ROMÂN	13
Capitolul I. Noțiune. Fundamentare constituțională, legală, jurisprudențială și doctrinară. Relații între instituții juridice	13
<i>Secțiunea 1. Recursul administrativ</i>	13
§1. Recursul administrativ tipic	13
§2. Recursul administrativ reglementat expres de lege	16
§3. Recursul administrativ impropriu	19
<i>Secțiunea a 2-a. Procedura prealabilă</i>	21
§1. Procedura prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale	21
§2. Normele de trimitere la Legea nr. 554/2004 și acțiunile directe	24
§3. Procedura prealabilă în cazul contractelor administrative	26
<i>Secțiunea a 3-a. Cererea prealabilă</i>	28
<i>Secțiunea a 4-a. Raportul dintre controlul administrativ, revocare, recurs administrativ, procedură prealabilă, căi administrative de atac și acțiunea directă</i>	30
§1. Caracterul interdependent al conceptelor de control administrativ, revocare, recurs administrativ și procedură prealabilă	30
§2. Corelații între revocare, recurs administrativ, procedura prealabilă și celelalte căi de atac	32
Capitolul al II-lea. Evoluția recursului administrativ	35
<i>Secțiunea 1. Aspecte generale</i>	35
<i>Secțiunea a 2-a. Separarea funcției administrative de funcția jurisdicțională</i>	36
<i>Secțiunea a 3-a. Recursul administrativ la originile dreptului administrativ</i>	39
<i>Secțiunea a 4-a. Recursul administrativ în legislația și doctrina interbelică</i>	41
<i>Secțiunea a 5-a. Evoluția corelată a recursului administrativ, jurisdicțiilor speciale administrative și recursului contencios</i>	45
<i>Secțiunea a 6-a. Evoluția recursului administrativ obligatoriu</i>	49
Capitolul al III-lea. Regimul juridic actual al procedurii prealabile	51
<i>Secțiunea 1. Privire generală asupra regimului juridic</i>	51

Secțiunea a 2-a. Modificările de regim juridic aduse art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018 _____	55
Secțiunea a 3-a. Menținerea caracterului obligatoriu al procedurii prealabile prin modificările aduse prin Legea nr. 212/2018 _____	56
Capitolul al IV-lea. Cursul termenelor de formulare a procedurii prealabile _____	59
Secțiunea 1. Aspecte generale _____	59
Secțiunea a 2-a. Noțiunea și natura juridică ale operațiunii comunicării actelor administrative _____	61
Secțiunea a 3-a. Evoluția dispozițiilor legale privind comunicarea actelor administrative și practica instanțelor de judecată corespunzătoare _____	65
Secțiunea a 4-a. Regimul juridic al operațiunii comunicării actelor administrative în reglementarea actuală _____	70
Secțiunea a 5-a. Comunicarea potrivit Codului administrativ _____	74
Capitolul al V-lea. Scenarii de evoluție a normelor privind momentul de la care încep să curgă termenele de formulare a plângerii prealabile _____	76
Secțiunea 1. Aspecte generale _____	76
Secțiunea a 2-a. Soluții privind comunicarea actelor administrative ce decurg din analiza reglementării existente în alte sisteme de drept _____	77
Secțiunea a 3-a. Soluții privind comunicarea actelor administrative în dreptul românesc ce decurg din evoluția legislativă a ultimilor 30 de ani _____	84
Secțiunea a 4-a. Diferența nejustificată dintre dispozițiile care reglementează curgerea termenelor în privința beneficiarului și terțului. Inexistența rațiunii instituirii termenelor minimale și maximale _____	87
Secțiunea a 5-a. Un argument în completare ce ține de forma pe care trebuie să o îmbrace comunicarea pentru declanșarea curgerii termenului de contestare _____	89
Secțiunea a 6-a. Comunicarea actului administrativ și termenul de sesizare a instanței în cazul în care nu este necesară plângerea prealabilă _____	92
Capitolul al VI-lea. Particularități în materia contractelor administrative _____	98
Capitolul al VII-lea. Influența dreptului european asupra procedurii prealabile _____	103
Secțiunea 1. Procedura prealabilă în cadrul Uniunii Europene _____	103
Secțiunea a 2-a. Procedura prealabilă în cadrul Consiliului Europei _____	107
Secțiunea a 3-a. Procedura prealabilă în jurisprudența CEDO _____	108
Capitolul al VIII-lea. Concluzii privind Titlul I _____	111

TITLUL AL II-LEA. VARIABILE ALE EFICACITĂȚII PROCEDURII PRELABILE ÎN DREPTUL ROMÂN	114
Capitolul I. Actualitatea, caracterul obligatoriu și titularii procedurii prelabile	115
<i>Secțiunea 1. Actualitatea</i>	115
<i>Secțiunea a 2-a. Caracterul obligatoriu</i>	118
<i>Secțiunea a 3-a. Titularii procedurii prelabile</i>	123
<i>Secțiunea a 4-a. Premisele unui studiu empiric – procedura prelabilă</i>	125
Capitolul al II-lea. Locul procedurii prelabile în cadrul sistemului național de drept. Particularitățile dreptului administrativ	130
<i>Secțiunea 1. Dreptul administrativ material, procedural și procesual</i>	131
<i>Secțiunea a 2-a. Dreptul administrativ material propriu-zis și dreptul administrativ procedural</i>	133
<i>Secțiunea a 3-a. Autonomia dreptului material administrativ, contenciosului administrativ și dreptului procesual civil</i>	141
§1. Autonomia contenciosului administrativ în raport cu dreptul procesual civil	142
§2. Influența dreptului administrativ material asupra contenciosului administrativ	147
§3. Sistemul normativ al contenciosului administrativ din perspectiva dispozițiilor art. 28 din Legea nr. 554/2004	154
<i>Secțiunea a 4-a. Perspective de evoluție legislativă. Codificarea administrativă</i>	163
Capitolul al III-lea. Procedura prelabilă și contestațiile în materia fondurilor europene și fiscală	167
<i>Secțiunea 1. Aspecte teoretice</i>	167
<i>Secțiunea a 2-a. Studiu empiric – contestația în materia fondurilor europene</i>	170
<i>Secțiunea a 3-a. Studiu empiric – contestația fiscală</i>	173
Capitolul al IV-lea. Procedura prelabilă în cadrul modalităților alternative de soluționare a litigiilor	176
<i>Secțiunea 1. Contextul european al modalităților alternative de soluționare a litigiilor administrative</i>	178
<i>Secțiunea a 2-a. Contextul național al modalităților alternative de soluționare a litigiilor administrative</i>	179
<i>Secțiunea a 3-a. Tranzacția în cazul litigiilor de contencios administrativ</i>	181
<i>Secțiunea a 4-a. Perspective de evoluție legislativă coerentă în privința recursului administrativ și tranzacției</i>	188
Capitolul al V-lea. Concluzii privind Titlul II	191

TITLUL AL III-LEA. RECUSUL ADMINISTRATIV ÎN DREPTUL

FRANCEZ	193
Capitolul I. Autonomia dreptului administrativ în doctrina franceză	193
<i>Secțiunea 1. Aspecte introductive</i>	193
<i>Secțiunea a 2-a. Sisteme de reglementare a dreptului administrativ</i>	194
<i>Secțiunea a 3-a. Premisele legăturii dintre dreptul civil și dreptul administrativ</i>	196
<i>Secțiunea a 4-a. Sursele autonomiei dreptului administrativ</i>	199
§1. Sursele formale de drept și specificul materiei dreptului administrativ	200
§2. Sursele autonomiei dreptului administrativ din perspectiva organului de jurisdicție	201
§3. Legătura dintre raportul juridic de drept administrativ și sursa dreptului	202
<i>Secțiunea a 5-a. Calificarea normelor împrumutate de dreptul administrativ</i>	204
<i>Secțiunea a 6-a. Modalitățile de receptare a dreptului civil în dreptul administrativ</i>	208
§1. Analogia și asimilarea	209
§2. De la norma specială la norma generală	210
§3. Împrumuturile formale sau directe și materiale sau tacite	212
<i>Secțiunea a 7-a. Rolul creator de norme al judecătorului de contencios administrativ</i>	214
Capitolul al II-lea. Recursul administrativ în dreptul comun	217
<i>Secțiunea 1. Fundamentare normativă, jurisprudențială și doctrinară</i>	217
<i>Secțiunea a 2-a. Regulile de formă și de fond privind recursul administrativ de drept comun</i>	219
Capitolul al III-lea. Recursul administrativ prealabil obligatoriu	222
<i>Secțiunea 1. Evoluția concepției privind recursul administrativ obligatoriu în legislație, jurisprudență și doctrină</i>	222
<i>Secțiunea a 2-a. Avantajele și dezavantajele recursului administrativ</i>	226
<i>Secțiunea a 3-a. Domeniile în care este reglementat recursul administrativ obligatoriu în sistemul francez</i>	229
Capitolul al IV-lea. Regimul juridic al recursului administrativ prealabil obligatoriu	231
<i>Secțiunea 1. Privire de ansamblu asupra regimului juridic</i>	231
<i>Secțiunea a 2-a. Termenele de formulare a recursului administrativ</i>	233
Capitolul al V-lea. Generalizarea recursului administrativ obligatoriu	234
<i>Secțiunea 1. Criteriile privind eficiența recursului administrativ din perspectiva Consiliului de Stat</i>	234

<i>Secțiunea a 2-a. Generalizarea între asigurarea garanțiilor procedurale și utilizarea dialogului informal</i>	237
<i>Secțiunea a 3-a. Condiții indispensabile și obstacole în generalizarea recursului administrativ</i>	238
<i>Secțiunea a 4-a. Necesitatea identificării unor criterii de determinare a caracterului obligatoriu și facultativ al recursului administrativ</i>	239
<i>Secțiunea a 5-a. Limitele și coerența acțiunii administrative</i>	241
Capitolul al VI-lea. Recursul administrativ în dreptul contractual	243
Capitolul al VII-lea. Concluzii privind Titlul al III-lea	245

PARTEA A II-A. REVOCAREA CA MIJLOC ȘI FINALITATE A PROCEDURII PRELABILE ÎN DREPTUL ROMÂN ȘI ÎN DREPTUL FRANCEZ

TITLUL I. REVOCAREA ÎN DREPTUL ROMÂN

Capitolul I. Noțiunea de revocare

<i>Secțiunea 1. Controlul administrativ</i>	251
<i>Secțiunea a 2-a. Revocarea actelor administrative</i>	253
§1. Terminologie	253
§2. Noțiune	258
§3. Fundamentare juridică	261

Capitolul al II-lea. Evoluția legislației, doctrinei și jurisprudenței naționale în materia revocării

<i>Secțiunea 1. Perioada interbelică</i>	264
<i>Secțiunea a 2-a. Perioada ulterioară anului 1948</i>	266
<i>Secțiunea a 3-a. Privire de ansamblu asupra capitolului</i>	268

Capitolul al III-lea. Regimul juridic al revocării

<i>Secțiunea 1. Principiul revocării și excepțiile de la acest principiu</i>	269
<i>Secțiunea a 2-a. Actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice</i>	274
§1. Contextul adoptării Legii nr. 554/2004	274
§2. Modificările de regim juridic aduse excepției actelor administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice prin Legea nr. 262/2007	277
§3. Menținerea până în prezent a conținutului excepției actelor administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice	278
§4. Propunere de eliminare a excepției actelor administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice	281
§5. Excepția actelor administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice în afara raporturilor de drept civil	284

<i>Secțiunea a 3-a. Actele administrative care sunt declarate irevocabile prin lege sau au dat naștere unor drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilității</i>	286
§1. Teoria drepturilor câștigate din dreptul administrativ ar elimina sistemul căilor de atac reglementat de Legea nr. 554/2004	286
§2. Rațiunea calificării anumitor acte administrative ca irevocabile	287
§3. Actele administrative garantate sub aspectul stabilității și sistemul de contestare a actelor administrative	290
<i>Secțiunea a 4-a. Actele administrative realizate material</i>	295
Capitolul al IV-lea. Regimul juridic al abrogării actelor administrative cu caracter normativ	298
<i>Secțiunea 1. Noțiune și delimitare</i>	298
<i>Secțiunea a 2-a. Relația dintre abrogare și procedura prealabilă</i>	300
<i>Secțiunea a 3-a. Efectele abrogării</i>	302
Capitolul al V-lea. Receptarea principiului revocării din dreptul european	306
<i>Secțiunea 1. Revocarea în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene</i>	306
<i>Secțiunea a 2-a. Revocarea în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului</i>	311
<i>Secțiunea a 3-a. Raportul dintre jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene</i>	318
<i>Secțiunea a 4-a. Interferențe și efecte ale jurisprudenței CJUE și CEDO în dreptul național</i>	320
<i>Secțiunea a 5-a. Receptarea dreptului european prin intermediul Codului ReNEUAL</i>	325
Capitolul al VI-lea. Perspective de evoluție a regimului revocării	330
<i>Secțiunea 1. Doctrina română în contextul perspectivei de modificare a regimului revocării</i>	330
<i>Secțiunea a 2-a. Proiectul Codului de procedură administrativă din 2004</i>	331
Capitolul al VII-lea. Concluzii privind Titlul I și propuneri de lege ferenda	332
TITLUL AL II-LEA. REVOCAREA ÎN DREPTUL FRANCEZ	338
Capitolul I. Revocarea din oficiu sau la cerere	338
<i>Secțiunea 1. Actele administrative care nu creează drepturi în favoarea beneficiarilor</i>	338
<i>Secțiunea a 2-a. Particularități în cazul deciziilor creatoare de drepturi</i>	341
§1. Evoluția reglementării	341
§2. Soluția actuală	343

§3. Observații în raport cu reglementarea din dreptul francez _____	344
§4. Observații în raport cu dreptul român _____	346
Capitolul al II-lea. Revocarea dispusă ca urmare a formulării unui recurs administrativ _____	348
<i>Secțiunea 1. Dreptul francez _____</i>	<i>348</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Observații asupra revocării dispuse ca urmare a formulării unui recurs administrativ _____</i>	<i>350</i>
Capitolul al III-lea. Aspecte comune ale revocării dispuse din oficiu sau la cerere și revocarea dispusă ca urmare a formulării unui recurs administrativ _____	352
<i>Secțiunea 1. Observații cu privire la excepția actelor care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice din dreptul român _____</i>	<i>352</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Revocarea la limita cu principiul securității juridice și încrederii legitime _____</i>	<i>354</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Revocarea la limita cu teoria drepturilor câștigate _____</i>	<i>359</i>
<i>Secțiunea a 4-a. Principiul revocării în raport cu limite ce decurg din întinderea controlului judecătoresc _____</i>	<i>361</i>
Capitolul al IV-lea. Concluzii privind Titlul al II-lea _____	363
CONCLUZII ȘI PROPUNERI DE LEGE FERENDA _____	365
BIBLIOGRAFIE _____	381