

## REPERE CONCEPTUALE ȘI JURISPRUDENȚIALE PRIVIND INTENTAREA ACȚIUNII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV DE CĂTRE „ORGANISMELE SOCIALE INTERESATE”

*Anca NIȚĂ*

### **Abstract**

*This present article brings to attention the regulations contained in the Law of Administrative Litigation no. 554/2004 concerning the legitimate interest and active procedural quality of interested social organizations and to highlight the ununified judicial practice produced in the application of art. 1 para. (1), art. 2 para. (1) points a), r) and s), and art. 8 para. (1<sup>1</sup>) and (1<sup>2</sup>) of said law, respectively.*

*At the same time, we present the interpretation given by the High Court of Cassation and Justice (in a referral in the interest of the law) in its decision no. 8 of 2 March 2020.*

*We express the view that a legislative intervention is required in order to, on the one hand clarify the notions encompassed in Law no. 554/2004 which have generated doctrinal controversies and an ununified judicial practice, and on the other hand correlate them with laws (for example, O.U.G. no. 57/2019 on the Administrative Code) that give other meanings to some notions with which this law operates.*

**Keywords:** *interested social organizations, judicial review, right, legitimate interest, subjective administrative litigation.*

### **I. Scurte considerații privind raporturile dintre Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și Codul de procedură civilă**

O analiză succintă a raporturilor dintre Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și Codul de procedură civilă impune, cu prioritate, observarea dispozițiilor art. 2 C. pr. civ. și art. 28 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

*Art. 2 din Codul de procedură civilă* consacră aplicabilitatea generală a codului, instituind regula conform căreia dispozițiile acestui cod constituie procedura de drept comun în materie civilă, precum și în alte materii, în măsura în care legile care le reglementează nu cuprind dispoziții contrare.

*Art. 28 alin. 1 din Legea nr. 554/2004* consacră aplicarea Codului de procedură civilă în materia contenciosului administrativ, dar prevede explicit că această

aplicare ține de compatibilitatea normelor procedurale de drept comun cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

De asemenea, se impune a evidenția – fără a detalia, căci nu acesta este obiectul prezentului studiu, prevederile legale care consacră condițiile de exercitare a acțiunii civile cuprinse în Codul de procedură civilă. În egală măsură, trebuie să ne oprim în analiză asupra dispozițiilor speciale referitoare la calitatea procesuală activă, respectiv interesul legitim în reglementarea consacrată de Legea nr. 554/2004.

*1) Prevederi legale relevante care consacră condițiile de exercitare a acțiunii civile cuprinse în Codul de procedură civilă*

Art. 32 C. pr. civ. enumeră cele patru condiții de exercitare a acțiunii civile: capacitate procesuală, calitate procesuală, formularea unei pretenții și justificarea unui interes.

Conform art. 33 C. pr. civ.: „Interesul trebuie să fie determinat, legitim, personal, născut și actual. Cu toate acestea, chiar dacă interesul nu este născut și actual, se poate formula o cerere cu scopul de a preveni încălcarea unui drept subiectiv amenințat sau pentru a preîntâmpina producerea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara”.

Potrivit art. 36 C. pr. civ.: „Calitatea procesuală rezultă din identitatea dintre părți și subiectele raportului juridic litigios, astfel cum acesta este dedus judecății. Existența sau inexistența drepturilor și a obligațiilor afirmate constituie o chestiune de fond”.

Art. 37 C. pr. civ. – cu denumirea marginală „Legitimarea procesuală a altor persoane”: „În cazurile și condițiile prevăzute exclusiv prin lege, se pot introduce cereri sau se pot formula apărări și de persoane, organizații, instituții sau autorități, care, fără a justifica un interes personal, acționează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general”.

*2) Prevederi legale relevante cuprinse în Legea nr. 554/2004*

Art. 1 – Subiectele de sesizare a instanței

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

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

Art. 2 alin. 1: „În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) persoană vătămată - orice persoana titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate;

(...)

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

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

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

Art. 8 - cu denumirea marginală „Obiectul acțiunii”:

1) Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea se poate adresa instanței de contencios administrativ și cei care se consideră vătămați într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim. Motivele invocate în cererea de anulare a actului nu sunt limitate la cele invocate prin plângerea prealabilă.

1) Persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula cereri de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.

12) Prin derogare de la dispozițiile alin. (1), acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă, sub sancțiunea penalităților de întârziere sau a amenzii, prevăzute la art. 24 alin. (2) (...)

## II. Specificitatea reglementărilor privitoare la interesul legitim și calitatea procesuală a „organismelor sociale” în cererile în contencios administrativ – reflecție a dispozițiilor constituționale

Prevederile art. 1 alin. 1 al Legii nr. 554/2004 sunt în consonanță cu textul art. 52 din Constituția republicată – „Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică”<sup>1</sup>.

Prin textul constituțional se instituie un contencios administrativ de plină jurisdicție, întemeiat nu numai pe dreptul subiectiv, ci și pe interesul legitim.

Instanța de contencios constituțional a statuat că prin formula „persoană vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică” din conținutul alin. (1) al art. 52 din Constituție, republicată, legiuitorul constituant a înțeles cetățenii, străinii și apatrizii, privați individual sau în calitate de subiecte colective de drept privat ori de drept public, care acționează în calitatea lor de persoane juridice. De altfel, acest înțeles rezultă și din plasarea dispozițiilor art. 52 din Constituție în titlul II cap. II „Drepturile și libertățile fundamentale”, care, de regulă, îi privesc pe cetățeni. Atunci când de aceste drepturi și libertăți beneficiază și cetățenii străini și apatrizii, subiectul de drept este desemnat de legiuitorul constituant prin termenul „persoană”. Din categoria persoanelor nu sunt excluse subiectele colective de drept, în măsura în care constituie organizații ale persoanelor fizice. Aceeași concluzie se impune și în virtutea art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, referitoare la „Cererile individuale”, potrivit cărora „orice persoană fizică, orice organizație neguvernamentală sau de orice grup de particulari care se pretinde victimă a unei încălcări de către una dintre înaltele părți contractante a drepturilor recunoscute în convenție sau în protocoalele sale” se poate adresa Curții Europene a Drepturilor Omului<sup>2</sup>.

Actuala reglementare a Legii contenciosului administrativ – aflată în strânsă legătură cu norma constituțională, a înlocuit sintagma „autoritate administrativă” din Legea nr. 29/1990, cu noțiunea de „autoritate publică” și a lărgit sfera de cuprindere a vătămării, adăugându-se la sfera vătămării, pe lângă dreptul subiectiv și interesul legitim.

În dreptul procesual civil, interesul de a promova o acțiune este definit ca fiind folosul practic urmărit de cel care a pus în mișcare acțiunea, respectiv oricare dintre formele procedurale ce intră în conținutul acesteia. Interesul – folosul practic – material sau moral, pe care îl urmărește cel ce investește o instanță de judecată cu o cerere, trebuie a fi legitim, personal, născut și actual.

---

<sup>1</sup> Art. 52 din Constituție:

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

2) Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică”.

<sup>2</sup> Decizia CCR nr. 66/2004, publicată în M. Of. nr. 235 din 17.03.2004.

Interesul este, așadar, o condiție generală ce trebuie să fie îndeplinită în cadrul oricărui proces civil, iar acțiunea în contencios administrativ nu derogă de la această regulă generală, în raport de prevederile art. 28 din Legea nr. 54/2004.

Dar, *interesul procesual se distinge de interesul legitim* în temeiul căruia se exercită acțiunea în contencios administrativ, prin aceea că el relevă un aspect procesual, în timp ce interesul legitim ține de dreptul material; chiar în prezența unui interes legitim lezat (...), interesul procesual s-ar putea să lipsească (.). Aprecierea existenței interesului legitim se face, așadar, la emiterea actului vătămător, pe când existența interesului procesual – la introducerea acțiunii<sup>3</sup>.

Orice interes legitim, ce face obiectul unei acțiuni în justiție, presupune și justificarea interesului, în sensul dreptului procesual civil, de a promova acea acțiune, dar nu orice interes de a promova o acțiune se fundamentează pe un interes legitim, care se dovedește prin probațiune, fiind o problemă de fond.

Cu alte cuvinte, justificarea unui interes nu echivalează cu justificarea interesului legitim, pentru că acesta este tocmai fondul litigiului.

Astfel cum rezultă din economia dispozițiilor art. 52 din Legea fundamentală cât și a normelor de ansamblu instituite de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, acțiunea în contencios administrativ poate fi promovată de orice persoană interesată ale cărei drepturi sau interese legitime au fost vătămăte printr-un act administrativ nelegal sau prin refuzul unei autorități administrative de a-i soluționa o cerere legitimă.

Prin urmare, reclamant poate fi, în regulă generală, în sensul art. 1 alin. 1 și 2 din Legea nr. 554/2004, orice persoană – fizică sau juridică, dacă îndeplinește condiția de a se considera vătămată într-un drept ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ, tipic sau asimilat, adresat ei însăși sau altui subiect de drept.

Acțiunea întemeiată pe interesul legitim nu a fost o soluție unanim acceptată în doctrina de specialitate<sup>4</sup>.

Ne raliem opiniei potrivit cu care „raportul drept -interes legitim s-a impus ca urmare a dispozițiilor *art. 21 din Constituția României* care consacră accesul liber la justiție, stipulând că orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și intereselor sale legitime, astfel că legiuitorul a pus capăt acestor controverse prin actualele prevederi legislative”<sup>5</sup>.

Nu au fost eliminate însă controversele, nefiind realizat un consens al doctrinarilor referitor la titularii interesului legitim public, la posibilitatea ca „organism-

<sup>3</sup> A se vedea, Dacian Cosmin Dragoș, *Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ. Discuții privind semnificația sintagmei „interes legitim*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 2(11), 2004, p.33

<sup>4</sup> T. Drăganu, *Câteva reflecții pe marginea unui recent proiect de legea contenciosului administrativ*, în RDP nr. 3/2004, apud Iuliana Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 86.

<sup>5</sup> Iuliana Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 86.

mele sociale” să deducă spre soluționare instanței de contencios administrativ cereri întemeiate pe invocarea unui interes legitim public.

Din interpretare coroborată a disp. art. 1 alin. 1, art. 2 lit. a) și art. 8 alin. 1, respectiv art. 8<sup>1</sup> al Legii nr. 554/2004, rezultă că se recunoaște legitimarea procesual activă în contencios administrativ:

- persoanei vătămate, fără a distinge între persoana fizică și persoana juridică, iar în cazul acesteia din urmă între persoana juridică de drept public și cea de drept privat.

- grupului de persoane fizice fără personalitate juridică titular al unor drepturi subiective și interese legitime private;

- organismelor sociale interesate ce invocă fie vătămarea adusă unui interes public, fie vătămarea drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice strict determinate.

Organismele sociale interesate sunt asimilate persoanei vătămate, iar condiția vătămării, în sensul art. 2 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 554/2004 se face prin raportare la interesul legitim care poate fi, conform legii, atât public cât și privat.

„Patriarhul” dreptului public românesc, cum pe bună dreptate a fost numit Prof. Tudor Drăganu, aprecia că din redactarea dispozițiilor art. 1 din Legea nr. 554/2004 și a definițiilor consacrate prin lege, se conturează „acțiuni populare” în contencios administrativ, că este nesocotit chiar textul constituțional, art. 52 alin. 1, care vorbește despre persoana vătămată într-un drept sau interes legitim „al său”.

În doctrina de specialitate, s-a susținut însă că posibilitatea ca diverse organisme sociale să poată intenta acțiuni în contencios administrativ, în calitate de „persoane vătămate, prin invocarea unui interes legitim public sau, după caz, a drepturilor sau intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate a fost argumentată prin prisma art. 102 alin. 2 din Legea fundamentală, text constituțional care transformă „organismele sociale în coparticipanți la actul de guvernare și, pe cale de consecință, în coparticipanți la actul de administrare”.

Cum „cercul guvernării și ala administrării se închide în justiție, guvernarea și administrarea trebuie să fie conforme Constituției și legii, trebuie să nu vătămă interese publice, iar justiția, atunci când soluționează litigiul ce au ca obiect acte administrative nelegale, este firesc să asculte și vocea societății civile, adică să ofere posibilitatea sindicatelor, asociațiilor și fundațiilor interesate să-și spună punctul de vedere în chestiuni de ordine publică sau atunci când acestea urmăresc protejarea drepturilor sau intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate, pe care le reprezintă, conform actului constitutiv”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările și completările la zi. Comentariu și jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 38.

Din perspectiva caracterului dreptului sau interesului legitim care este valorificat prin acțiunea promovată, doctrina distinge între *contenciosul administrativ subiectiv* (reclamantul vizează cererile prin care se invocă un drept subiectiv sau un interes legitim personal, vătămat printr-un act administrativ tipic sau asimilat) și *contenciosul administrativ obiectiv* (reclamantul urmărește să apere un drept obiectiv sau un interes legitim public, iar cercetarea judecătorească vizează verificarea măsurii în care au fost aduse atingeri unor situații juridice cu caracter general și impersonal și dacă s-a adus atingere unei stări de legalitate generală).

Data fiind asimilarea „organismelor sociale interesate” persoanei vătămate, acțiunea promovată de acestea – din perspectiva distincției sus menționate, se înscrie în sfera contenciosului subiectiv.

Depășindu-se distincția clasică, în literatura de specialitate se vorbește și despre un „*contencios subiectiv delegat*”. Se relevă faptul că de vreme ce „organismele sociale interesate în majoritatea situațiilor nu au propriile lor drepturi subiective și interese legitime, în înțelesul Legii contenciosului administrativ, ci le protejează pe cele ale altora, persoane apropiate de obiectul lor de activitate, nici dreptul procesual la acțiunea în contencios administrativ nu ar trebui să fie distinct de cel al persoanelor fizice protejate. Tocmai de aceea, atunci când aceste raporturi între persoana juridică și persoanele fizice lezate direct prin actul administrativ atacat nu sunt evidente, pentru o soluționare judicioasă a acțiunii în contencios subiectiv delegat (al organismului social), trebuie identificate exact aceste persoane fizice pentru a stabili reperatele esențiale ale contenciosului a cărui clonă este”.

Calificând contenciosul declanșat de organismele sociale interesate, un contencios subiectiv delegat, autorul<sup>7</sup> subliniază necesitatea de a se stabili „al cui și ce fel de interes poate fi protejat de aceste entități” și susține – argumentat, faptul că pentru a respecta toate marile principii ale dreptului administrativ și ale procedurii civile, acțiunea declanșată de organismele sociale poate fi admisă doar dacă:

a) se întemeiază pe vătămarea unui drept subiectiv ori interes legitim privat vătămat, de regulă aparținând persoanelor fizice care se bucură de protecția organismului social; vătămarea interesului legitim public poate fi invocată doar în subsidiar, în condițiile art. 8 alin. 1<sup>1</sup> din Legea contenciosului administrativ;

b) în mod ipotetic, ar putea fi admisă și acțiunea în contencios subiectiv (propriu-zis) al persoanelor fizice direct vătămate de actul atacat; cele două ar trebui considerate surori gemene (...)

---

<sup>7</sup> Ovidiu Podaru, *Organismul social interesat – un jolly joker controversat în contenciosul administrativ*, în Revista Universul Juridic nr. 1/2017.

### III. Repere jurisprudențiale. Decizia nr. 8/2020 pronunțată de ÎCCJ (Complet RIL)

Asigurarea caracterului unitar al practicii judiciare este impusă de principiul constituțional al egalității cetățenilor în fața legii, principiu afectat dacă în aplicarea și interpretarea uneia și aceleași dispoziții legale, soluțiile sunt diferite sau chiar contradictorii.

Dacă în ceea ce privește demersul judiciar declanșat de o persoană fizică sau juridică, practica judiciară a admis în mod constant și unitar faptul că acestea pot formula cereri în cadrul acțiunii în contencios administrativ, prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat<sup>8</sup>, nu aceeași a fost abordarea referitoare la cererile promovate de organismele sociale interesate.

Soluția legislativă referitoare la legitimarea procesual activă a organismelor sociale nu a fost infirmată de practica judiciară, fiind însă abordată neunitar măsura în care vătămarea invocată de organismele sociale poate fi fundamentată exclusiv în considerarea unui interes legitim public și nu în subsidiarul unui interes legitim privat.

Problema relevată – abordată diferit de instanțele de judecată, a fost supusă dezbaterii cu ocazia întâlnirii președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel desfășurată la Curtea de Apel Craiova în 17-18 octombrie 2019.

*Într-o primă opinie*, un organism social interesat poate promova o acțiune în contencios administrativ având ca obiect anularea unui act administrativ sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă exclusiv în considerarea unui interes legitim public, legea îngrădindu-i doar posibilitatea de a solicita despăgubiri

În argumentarea acestei opinii s-au reținut disp. art. 8 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, disp. art. 2 lit. a) din aceeași lege care conferă legitimare procesuală activă în contenciosul administrativ persoanei vătămate, cu precizarea că organismele sociale interesate sunt asimilate persoanei vătămate.

S-a invocat faptul că din interpretarea coroborată a art. 1 alin. 1, art. 2 lit. a) teza finală și art. 8 alin. 1<sup>2</sup> din Legea nr. 554/2004, un organism social interesat poate promova o acțiune în contencios administrativ având ca obiect anularea unui act administrativ sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă în considerarea unui

---

<sup>8</sup> Decizia nr. 1054 din 25 februarie 2010 pronunțată în recurs de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, disponibilă pe site-ul <https://legeaz.net/spete-contencios-inalta-curte-iccj-2010/decizia-1054-2010>; Decizia ICCJ, SCAF, nr. 2140/9.05.2014 disponibilă pe site-ul <https://legeaz.net/spete-contencios-inalta-curte-iccj-2014/decizia-2140-2014-g7a>



interes legitim public, legea îngrădindu-i doar posibilitatea de a solicita despăgubiri.

În această modalitate este reglementat în mod excepțional contenciosul obiectiv care este limitat însă de aceste condiții, respectiv doar organismele sociale interesate pot să își întemeieze acțiunea pe vătămarea unui interes legitim public în principal și nu subsidiar unui interes legitim privat, iar în contenciosul obiectiv nu pot solicita despăgubiri.

Într-o altă opinie, s-a arătat că un act administrativ poate fi anulat numai dacă și sub condiția în care se dovedește că a produs reclamantului o vătămare într-un drept ori într-un interes legitim potrivit art. 1 alin. 1 și 2 din Legea nr. 554/2004, prevederi legale ce consacră contenciosul subiectiv.

În argumentare, s-a susținut că din economia dispozițiilor art. 52 din Legea fundamentală, cât și a normelor de ansamblu instituite de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, acțiunea în contencios administrativ poate fi promovată de orice persoană interesată ale cărei drepturi sau interese legitime au fost vătămăte printr-un act administrativ nelegal sau prin refuzul unei autorități administrative de a-i soluționa o cerere legitimă.

Prin urmare, reclamant poate fi, ca regulă generală, în sensul art. 1 alin. 1 și 2 din Legea nr. 554/2004, orice persoană, fizică sau juridică, dacă îndeplinește condiția de a se considera vătămată într-un drept ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ, tipic sau asimilat, adresat ei însăși sau altui subiect de drept

Legea lasă posibilitatea ca să nu fie declarate inadmisibile nici cererile unei persoane fizice care au drept temei încălcarea unui interes legitim public, cu condiția ca afirmarea încălcării acestuia să aibă un caracter subsidiar față de invocarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat, în condițiile art. 8 alin. 1<sup>1</sup> și alin. 1<sup>2</sup> din Legea nr. 554/2004.

S-a susținut că o atare restricție în exercitarea acțiunii în contencios administrativ își are rațiunea în eliminarea așa numitelor *actio popularis* înaintate de diverse persoane de drept privat, fizice sau juridice, care nu erau în măsură să justifice, prin raportare la propria persoană, o vătămare a unui drept sau interes legitim privat și, ca atare, își întemeiau acțiunea numai pe teza vătămării interesului public. De asemenea, atare limitare este compatibilă cu exigențele art. 6 par. 1, așa cum a fost interpretat în jurisprudența europeană a drepturilor omului, deoarece urmărește un scop legitim, evidențiat anterior, limitarea nu afectează însăși substanța dreptului, reclamații putând acționa în lipsa dovedirii lezării unui interes legitim privat în cadrul organismelor sociale interesate asimilate persoanei vătămăte conform art. 2 alin. 1 lit. a) teza ultimă corelat cu lit. s) corespunzător aceluiași text legal invocat din Legea nr. 554/2004.

Cele două opinii - prezentate în *MINUTA întâlnirii președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel*

desfășurată la Curtea de Apel Craiova în 17-18 octombrie 2019<sup>9</sup>, nu au putut fi conciliate, iar practica judiciară neunitară identificată a relevat necesitatea activării mecanismului legal de unificare a jurisprudenței, fiind promovat recurs în interesul legii pentru a se stabili dacă în cazul unui organism social interesat este necesar a se îndeplini condiția prevăzută de art. 8 alin. 1<sup>1</sup> din Legea nr. 554/2004.

Potrivit Comunicatului ÎCCJ - Biroul de Informare și Relații Publice<sup>10</sup>, prin *Decizia nr. 8/2.03. 2020*, ÎCCJ (Complet RIL) a admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov, stabilind că:

**„În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. a), r) și s) și art. 8 alin. (1<sup>1</sup>) și (1<sup>2</sup>) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, în vederea exercitării controlului de legalitate asupra actelor administrative la cererea asociațiilor, în calitate de organisme sociale interesate, invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat, acesta din urmă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele asociației, potrivit statutului”.**

Dezlegarea dată de instanța supremă este obligatorie conf. art. 517 alin. 4 C. pr. civ.<sup>11</sup>, decizia fiind aplicabilă atât cauzelor pendinte, cât și celor care se introduc ulterior pe rolul instanțelor.

După cum se dispune expres în art. 517 alin. 2 C. pr. civ., decizia pronunțată în recurs în interesul legii „nu are efecte asupra hotărârilor judecătorești examinate și nici cu privire la situația părților din acele procese”.

Deși este de principiu că interpretarea și aplicarea unitară a chestiunilor de drept se pronunță numai în interesul legii, nu are efect asupra hotărârilor judecătorești care s-au pronunțat diferit în chestiunea judecată și nici cu privire la situația părților din proces, nu poate fi ignorată posibilitatea - relevată în plan doctrinar<sup>12</sup>, ca legalitatea și temeinicia unor hotărâri anterioare Deciziei pronunțată în recurs în interesul legii să poată fi pusă în discuție în cadrul unei contestații în anulare sau a unei revizuirii, dacă sunt incidente motivele limitativ prevăzute de lege și nu s-a împlinit termenul de exercitare.

---

<sup>9</sup> Document disponibil pe site-ul <http://inm-lex.ro/wp-content/uploads/2020/02/Minuta-intalnire-SCAF-punctaj-principal-17-18-octombrie-2019-Craiova-1.pdf>.

<sup>10</sup> Disponibil pe site-ul <http://www.scj.ro/750/5371/Comunicate-privind-deciziile-pronunate-in-recurs-in-interesul-legii-in-cadrul-Completurilor-pentru-/Comunicat-privind-decizia-pronuntata-in-recurs-in-interesul-legii-in-sedinta-din-2-martie-2020>

<sup>11</sup> Art. 517 alin. 4 C. pr. civ. „Dezlegarea dată problemelor de drept judecate este obligatorie pentru instanțe de la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I”.

<sup>12</sup> M. Tăbârcă, *Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor (Art. 1 - Comentarii)*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 143.

#### IV. Considerații finale

Prin prezentul studiu nu ne-am propus să antamăm argumentarea soluției pronunțată de ÎCCJ (Complet RIL). Nu avem îndoială că motivarea Deciziei nr. 8/2020 va fi laborioasă, clară și adecvată, de natură să convingă inclusiv susținătorii opiniei contrare.

Fără a contesta necesitatea de activare a mecanismului legal de unificare a jurisprudenței și în deplin acord cu dezlegarea dată de instanța supremă, reamintim însă afirmația plastică a profesorului *Viorel Mihai Ciobanu*: **„este iluzorie speranța că aplicarea unitară a legii și o jurisprudență unitară se asigură numai prin recursul în interesul legii”**.

Opinăm că, pe fondul caracterului dinamic al dreptului administrativ, în general, al contenciosului administrativ, în special, se impune o intervenție legislativă (poate chiar prin mult așteptatul Cod de procedură administrativă!) prin care noțiuni consacrate de Legea nr. 554/2004 – care au generat controverse doctrinare și practica judiciară neunitară, să fie explicitate și corelate cu acte normative care dau alt sens unor sintagme cu care operează această lege<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> A se vedea, spre exemplu, definiția dată prin O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ noțiunilor de „autoritate publică” și „serviciu public” (art. 5 alin. 1 pct. 11 (k), respectiv pct. 39 (kk)). Astfel, în Codul Administrativ – lege specială în raport de Legea nr. 554/2004, avem o definiție mai restrânsă a „autorității publice” față de cea din contenciosul administrativ unde sunt cuprinse atât autoritățile publice clasice, cât și cele asimilate. De asemenea, Legea nr. 554/2004 consacră serviciului public o definiție diferită de cea din Codul administrativ – nu-i asociază exigențele impuse de Cod (caracter regulat și continu), raportându-se însă la interesul legitim public.