

# RECENZIE

**Oliviu PUIE**, *Contenciosul administrativ*,  
Universul Juridic, București, 2009, vol. I, 542 p., vol. II, 434 p.

Ne facem o datorie de onoare în primul rând față de comunitatea specialiștilor în drept administrativ dar nu numai în a semna monografia “Contenciosul administrativ” semnată de Oliviu Puie care are la bază teza de doctorat a autorului susținută în toamna anului 2008 la Facultatea de Drept a Universității Babeș-Bolyai din Cluj. Este ce-a de-a patra lucrare de autor, toate acestea având ca punct de reper contenciosul administrativ. Astfel, Oliviu Puie se înscrie definitiv în categoria autorilor de drept public specializați în această materie deosebit de dificilă, deseori invocată dar mai puțin investigată a dreptului administrativ. În general, autorii care abordează teme de drept administrativ au în vedere evoluția instituțiilor privită din perspectiva dinamicii modificărilor legislative, tema contenciosului administrativ fiind ocolită datorită complexității sale. Pentru a aborda această temă într-un mod riguros științific este nevoie de o cunoaștere amănunțită a practicii instanțelor specializate și a unor aspecte procedurale care pot părea la prima vedere destul de aride. Piatra de încercare a specialiștilor

în drept administrativ a fost și rămâne din acest motiv contenciosul administrativ: cunoașterea aprofundată a acestei chestiuni deschide calea spre o înțelegere mai bună a tuturor aspectelor care țin de această ramură de drept, dată fiind diversitatea actelor administrative atacate în contencios. A pretinde o expertiză reală în dreptul administrativ fără a cunoaște mecanismele de funcționare ale contenciosului administrativ este un non-sens.

Abordarea acestei teme ține în primul rând de curajul celui care își asumă tratarea ei. Despre Oliviu Puie se poate spune nu numai că a avut suficient curaj în a-și dedica preocuparea pentru această temă dar și mai ales că a mobilizat un instrumentar extrem de variat în scopul unei abordări exhaustive. Un pariu asumat care, după lectura celor peste 1000 de pagini ale acestei lucrări, se dovedește a fi și câștigat. Oliviu Puie folosește, cu dexteritatea specifică unei depline maturități academice, elemente de jurisprudență a instanțelor românești și a CEDO, de drept comparat, citează literatura de specialitate, cu ambiția de a nu omite nici o lucrare importantă, având meritul formulării unui număr impresionant de concluzii proprii, mai ales în ceea ce privește unele aspecte extrem de controversate în materie. Fără

a avea complexe, autorul acestei monografii nu consideră nici o lucrare pe această temă publicată până în prezent ca fiind expresia perfecțiunii, ceea ce face ca această carte să fie lecturată alert, în ciuda trimiterilor foarte dese la acte normative și decizii judecătorești care la prima vedere ar îngreuna captarea atenției.

Fiind vorba de o lucrare extrem de vastă, chiar și simpla enumerare a capitolelor ar depăși spațiul alocat de obicei semnalării unei cărți. Din acest motiv, ne rezumăm la a semnală doar acele aspecte care dovedesc noutatea abordării pentru a trasa posibile linii de evoluție despre care suntem convinși că autorul le va avea în vedere în lucrările sale viitoare.

Prima parte a acestei lucrări este dedicată procedurii prealabile sesizării instanței de contencios administrativ. Prezentarea normelor incidente în această materie din Codul de procedură civilă și permanenta conexiune a acestora cu cele din Legea nr. 554/2004 aduce un plus de valoare față de o analiză prudentă care s-ar fi focalizat doar pe comentariul dispozițiilor din această lege. Interesantă este deasemenea paralela pe care Oliviu Puie o face între plângerea prealabilă din contenciosul administrativ și concilierea în cazul litigiilor comerciale. Ar fi fost poate util ca autorul să ofere în acest context o explicație legată de semnificația pe care o acordă termenului de conciliere, deoarece fără o asemenea precizare nu se înțelege clar dacă se referă la concilierea de tip comercial sau/și civil (vezi p. 23). Reține atenția și felul în care Oliviu Puie analizează deosebirea dintre contenciosul administrativ și cel fiscal din aceeași perspectivă a procedurii prealabile.

Una din întrebările cele mai dezbătute referitoare la acest subiect este dacă instituirea unor proceduri administrative prealabile obligatorii nu intră în contradicție cu garantarea liberului acces la justiție, principiu constituțional și totodată garantat prin Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Oliviu Puie tratează această problemă prin raportarea la jurisprudența Curții Constituționale și a CEDO, accentul fiind pus în contextul autohton pe soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate care privesc OG nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. Din această parte a lucrării ar mai fi de semnalat analiza pe care autorul o face dispoziției potrivit căreia prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților administrației publice locale. Alături de alți autori, precum Dacian Dragoș, Oliviu Puie consideră că această soluție este criticabilă, iar litigiul poate fi evitat prin acordarea posibilității revenirii asupra actului considerat ilegal. O altă concluzie a autorului demnă de semnalat este cea potrivit căreia posibilitatea intentării oricând a procedurii prealabile în cazul actelor administrative cu caracter normativ nu este concordantă cu jurisprudența CEDO, iar sintagma “termen rezonabil” ar trebui înlocuită cu cea de “termen optim și previzibil” (pp. 108 – 109). Cea mai interesantă abordare a autorului care privește procedura administrativă prealabilă este fără îndoială cea referitoare la jurisprudența Curții de Justiție Europene în materie, după știința noastră prima abordare de acest fel în literatura de specialitate de la noi.

Cea de-a doua parte a acestei monografii este intitulată “Recursul jurisdicțional”. Oliviu Puie consideră că distincția între contencios subiectiv (în care titularul acțiunii

în justiție este cel al dreptului sau interesului legitim) și contencios obiectiv (în care titularul acțiunii nu este și titularul dreptului sau interesului legitim – este cazul tutelei administrative exercitate de prefect, ANFP, Ministerul Public etc.) ar trebui reformulată ținând cont de distincția făcută în perioada interbelică de doctrina românească și cea franceză, între contenciosul de plină jurisdicție și cel în anulare, astfel încât să se vorbească despre un “contencios subiectiv de plină jurisdicție”, distinct de cel subiectiv în despăgubiri (p. 125). Pe de altă parte, Oliviu Puie remarcă pe bună dreptate că legiuitorul a accentuat confuzia dintre contenciosul subiectiv și cel obiectiv prin instituirea unei *actio popularis*, concretizată prin dreptul oricărei persoane care se consideră vătămată de un act administrative să îl conteste în contencios. Ulterior, pe parcursul lucrării, autorul nu merge atât pe departe precum Tudor Drăganu în a afirma că acest tip de acțiune este neconstituțională dar citează pe larg opiniile care merg în această direcție (p. 243 și urm.).

Autorul oferă un răspuns extrem de bine fundamentat la întrebarea ce intră în conținutul noțiunii de autoritate publică ale cărei acte pot fi contestate în contencios. Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale este criticată deoarece include în conceptul de instituție publică locală și comunele, orașele, municipiile, județele ori, după cum observă just autorul, “o instituție publică locală poate fi doar un organ al unității administrative – teritoriale, și nu unitate administrativă – teritorială” și, mai mult, nu este relevant calitatea de persoană juridică, ci capacitatea de drept administrative (p. 134). Recursul la teoriile clasice ale dreptului administrativ nu este folosit de autor prin urmare ca un simplu demers teoretic, ci pentru a critica sau după caz legitima anumite dispoziții din actele normative care au incidență asupra stadiului și evoluției dreptului administrativ. Interesante sunt și argumentele folosite de autor pentru a arăta în ce măsură despre anumite structuri se poate afirma că sunt autorități publice ale căror acte pot fi atacate în contenciosul administrativ, cum ar fi comisiile județene de aplicare a Legii nr. 18/1991, universitățile particulare acreditate, comisiile parlamentare etc.

Referitor la noțiunea de interes legitim, îndelung discutată în literatura de specialitate, Oliviu Puie, face o interesantă punere în context a opiniilor exprimate, adăugând elementele unei reflecții proprii bine articulate. Dintre punctele de vedere ale autorului pe marginea acestui subiect, reținem pe cel potrivit căruia, pornind de la opinia unui alt autor, Gabriela Bogasiu, “existența vătămării într-un drept sau interes legitim și a legăturii de cauzalitate dintre actul administrative atacat și vătămarea respectivă, se stabilește pe baza probelor ce urmează a fi administrate și constituie o problemă de fond, iar nu o condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ” (p. 181).

Oliviu Puie analizează în detaliu cauzele care determină acțiunea în contencios administrativ. Datorită spațiului extins acordat în cartea sa acestei analize, nu vom semna decât cauza incompetenței, determinată de situația în care actul emis nu intră în competența autorității publice care l-a emis. Autorul aduce argumente în defavoarea definiției competenței din Legea – cadru a descentralizării nr. 195/2006, întrucât aceasta este definită prin raportare doar la atribuțiile autorităților din sfera executivului,

considerând că ar fi fost necesar să existe referințe și la unitățile administrative – teritoriale pe motivul că acestea sunt persoane juridice de drept public (p. 192). Tot în acest context merită remarcate considerațiile privind teoria funcționarilor de fapt (pp. 201-202).

O altă temă controversată a dreptului administrativ dezvoltată de Oliviu Puie se referă la controlul de oportunitate exercitat de instanțele de contencios, autorul considerând, în acord cu Dacian Dragoș, că “oportunitatea poate face obiectul unui control din partea instanțelor...atunci când ea devine un aspect al legalității prin intermediul unei dispoziții legale exprese sau implicite” (p. 226). În privința controlului de legalitate, autorul se situează pe aceleași poziții cu Rozalia Lazăr atunci când afirmă că în aprecierea acesteia trebuie făcută o raportare la principiile constituționale ale proporționalității și nediscriminării (p. 228).

Iese în evidență felul în care Oliviu Puie tratează foarte competent și în detaliu problema contractelor administrative și mai ales analiza pe care o face unei categorii speciale a acestor contracte, cele de achiziție publică. În acest domeniu autorul prezintă pe larg jurisprudența Curții de Justiție Europene (pp. 305-311), o altă premieră în felul în care autorii români se raportează la achizițiile publice. Ar fi fost indicat să fie păstrată o mai mare rigoare în menționarea instituțiilor, neexistând o “Curte de Justiție a Uniunii Europene”, mai cu seamă că denumirea corectă este menționată pe parcursul lucrării.

O altă temă controversată pe care Oliviu Puie o tratează este posibilitatea atacării în contencios a decretelor emise de Președintele României (pp. 359-361). Autorul se situează de partea jurisprudenței în materie și se raliază opiniei lui Tudor Drăganu, afirmând că acestea sunt acte juridice complexe care nu pot fi supuse controlului instanțelor în condițiile Legii nr. 554/2004. Interesantă este și analiza pe care autorul o face unei specii a actului administrativ, cel fiscal (p. 365 și urm.) reglementat ca noutate prin Codul de procedură fiscală, fie și din simplul motiv că sunt amintite pe larg decizii ale CEDO și ale CJE incidente în materie și sunt făcute considerații pertinente pe marginea consecințelor acestui tip de jurisprudență pentru evoluția acestei instituții în dreptul administrativ autohton.

Tema “termenului rezonabil” care a fost abordată, după cum am văzut, în contextul procedurii prealabile, revine în viziunea lui Oliviu Puie și atunci când analizează motivele de recurs, în opinia autorului fiind necesară introducerea unor alte posibilități, mai eficiente și descrise mai în detaliu, de a intenta recurs pentru depășirea unui termen rezonabil în soluționarea cauzelor, trimiterea la principiul celerității din Legea nr. 554/2004 nefiind considerată a avea, prin ea însăși, efecte concrete.

Cel de-al doilea volum al acestei lucrări este dedicat analizei în detaliu a contenciosului obiectiv și a celui subiectiv. Nu vom intra în detalii prin expunerea principalelor idei ale autorului expuse pe larg, în peste 400 de pagini, datorită faptului că raportarea se face în foarte mare măsură la legislația actuală și mai cu seamă la aspecte de ordin procedural care interesează într-o mai mare măsură practicienii dreptului administrativ. Ne rezumăm la a prezenta câteva din propunerile *de lege*

*ferenda* (p. 401 și urm.). Oliviu Puie consideră că este nevoie de o mai bună adaptare a legii – cadru a contenciosului administrativ la prevederile Constituției revizuite, în sensul acceptării teoriei contractelor administrative și în cazul contractelor încheiate de autoritățile publice pentru valorificarea bunurilor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ – teritoriale, idee enunțată de altfel și în proiectul noului Cod de procedură administrativă. De asemenea, autorul apreciază că în materia controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect se impune revenirea la prevederile existente înainte de apariția Legii nr. 554/2004, în sensul exercitării controlului de legalitate înainte ca actele administrative supuse controlului de legalitate să fie aduse la cunoștința publică și să-și producă efectele juridice. O revenire la dispozițiile normative anterioare se impune în viziunea lui Oliviu Puie și în privința producerii de efecte juridice ale actelor administrative numai după exercitarea tipului de control de legalitate menționat.

Oliviu Puie a reușit prin această lucrare să ofere o monografie exhaustivă a contenciosului administrativ în România, prin raportare la evoluția acestei instituții, la cadrul normativ în vigoare, la dreptul comparat, la jurisprudența CEDO și CJE și la opiniile exprimate în doctrină, practic prin folosirea tuturor perspectivelor posibile, necesare pentru a oferi unei lucrări de drept public rigoarea științifică necesară. Cartea sa reprezintă nu doar un efort de sinteză, ci și un demers academic care atestă certe calități ale unei gândiri critice mature, ilustrat prin puncte de vedere proprii extrem de pertinente și prin formularea unor propuneri *de lege ferenda*. De acum înainte, “Contenciosul administrativ” se va înscrie și va rămâne cu certitudine mulți ani în bibliografia obligatorie a acestei teme, chiar și în pofida trimiterii punctuale la acte normative care vor suferi cu siguranță multiple ameliorări, această carte fiind un punct de reper ce va fi imposibil de ignorat în doctrina de drept administrativ din România.

**Radu CARP**,  
Prof. univ. dr., Facultatea de Științe Politice,  
Universitatea din București