

Cuprins

Cuvânt introductiv	5
Introducere.....	9

CAPITOLUL I

CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND JUSTIȚIA

ADMINISTRATIVĂ	13
1.1. De la justiția socială la justiția administrativă.....	13
1.2. Justiția administrativă și contenciosul administrativ.....	18

CAPITOLUL II

EVOLUȚIA ISTORICĂ A JUSTIȚIEI ADMINISTRATIVE

ÎN ROMÂNIA	24
2.1. Perioada Regulamentele Organice – 1864	24
2.2. Perioada 1864 – 1925	27
2.3. Perioada 1925 – 1967.....	34
2.4. Perioada 1967 – 1990.....	46
2.5. Perioada 1990 – prezent.....	48

CAPITOLUL III

INSTRUMENTE DE ACȚIUNE PENTRU RESTA-

BILIREA LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE	53
3.1. Condițiile de legalitate ale actului administrativ	53
3.1.1. Condiții generale.....	53
3.1.2. Particularități privind actul administrativ-fiscal	56
3.1.2.1. Noțiune, natură juridică	56
3.1.2.2. Condițiile de legalitate ale actului administrativ-fiscal	57
3.2. Căi administrative de atac-recursuri administrative.....	76
3.2.1. Noțiuni generale.....	76
3.2.2. Condiții de exercitare a recursului administrativ	83
3.2.3. Caracteristici ale recursului administrativ:	83

3.2.4. Aspecte de drept comparat privind recursul administrativ	84
3.2.5. Forme ale recursului administrativ	87
3.2.5.1. Recursul administrativ grațios	87
3.2.5.2. Recursul administrativ ierarhic	90
3.2.5.3. Recursul administrativ-jurisdicțional	95
3.2.6. Asemănări și deosebiri între recursul administrativ și recursul administrativ-jurisdicțional	116
3.2.7. Recursul administrativ – etapă prealabilă sesizării instanței de contencios administrativ	118
3.3. Acțiunea în fața tribunalelor administrative	136
3.3.1. Justiția administrativă – sistemul tribunalelor administrative	136
3.3.2. Justiția administrativă în Franța	139
3.3.2.1. Preliminarii	139
3.3.2.2. Etapele creării justiției administrative	140
3.3.2.3. De la Consiliile de prefectură la tribunalele administrative	143
3.3.2.4. Instanțele justiției administrative	146
3.3.2.5. Soluțiile pe care le poate da judecătorul administrativ	147
3.3.2.6. Jurisdicții administrative speciale	148
3.3.3. Justiția administrativă în Belgia	151
3.3.4. Justiția administrativă în Germania	153
3.3.5. Justiția administrativă în Finlanda	156
3.3.6. Justiția administrativă în Italia	157
3.3.7. Justiția administrativă în Grecia	164
3.3.8. Justiția administrativă în Suedia	165
3.3.9. Justiția administrativă în Portugalia	165
3.4. Acțiunea în fața instanțelor judecătorești de drept comun	166
3.4.1. Acțiunea în fața secțiilor specializate ale instanțelor judecătorești de drept comun	166
3.4.2. Acțiunea în fața instanțelor judecătorești de drept comun	172

CAPITOLUL IV

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV-FISCAL ÎN**DREPTUL ROMÂNESC.....175**

- 4.1. Noțiuni generale privind instituția contenciosului
administrativ-fiscal.....175
 - 4.1.1. Contenciosul administrativ-fiscal: noțiune175
 - 4.1.2. Istoricul instituției contenciosului
administrativ-fiscal în România.....179
- 4.2. Faza administrativă a contenciosului
administrativ-fiscal. Contestația fiscală192
 - 4.2.1. Contestația fiscală – modalitate de desființare sau
modificare a actului administrativ-fiscal192
 - 4.2.2. Persoanele care pot introduce contestație198
 - 4.2.3. Forma și conținutul contestației fiscale.....198
 - 4.2.4. Organul de soluționare competent198
 - 4.2.5. Termenul de depunere a contestației.....200
 - 4.2.6. Procedura de soluționare a contestației fiscale203
 - 4.2.7. Suspendarea procedurii de soluționare a
contestației formulate împotriva actului
administrativ-fiscal211
 - 4.2.8. Suspendarea executării actului administrativ-fiscal.....217
 - 4.2.9. Decizia sau dispoziția de soluționare a contestației
fiscale.....220
 - 4.2.10. Soluții asupra contestației fiscale.....222
- 4.3. Faza jurisdicțională a contenciosului
administrativ-fiscal.....224
 - 4.3.1. Obiectul acțiunii în contencios administrativ-fiscal.....225
 - 4.3.2. Părțile în contencios administrativ-fiscal226
 - 4.3.3. Competența instanțelor de judecată230
 - 4.3.3.1. Competența materială.....230
 - 4.3.3.2. Competența teritorială232
 - 4.3.4. Sesizarea instanței de contencios
administrativ-fiscal și citarea părților233
 - 4.3.4.1. Termenul de sesizare a instanței de contencios
administrativ-fiscal233
 - 4.3.4.2. Documentele necesare și citarea părților.....233

4.3.5. Judecarea acțiunii în contencios administrativ-fiscal	235
4.3.5.1. Suspendarea executării actului administrativ-fiscal	235
4.3.5.2. Judecarea acțiunilor	238
4.3.5.3. Taxa de timbru.....	239
4.3.6. Soluțiile pe care le poate da instanța de contencios administrativ-fiscal	240
4.3.7. Căile de atac împotriva hotărârilor date în contencios administrativ-fiscal	242

CAPITOLUL V

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV-FISCAL ÎN

UNELE ȚĂRI ALE UNIUNII EUROPENE.....248

5.1. Contenciosul administrativ-fiscal în Franța	248
5.1.1. Contenciosul asietei	249
5.1.1.1. Faza administrativă.....	250
5.1.1.2. Faza jurisdicțională.....	255
5.1.2. Contenciosul recuperării	262
5.1.3. Contenciosul excesului de putere sau recursul pentru exces de putere.....	263
5.1.4. Contenciosul responsabilității.....	264
5.1.5. Aspecte comparative între contenciosul adminis- trativ-fiscal român și contenciosul administrativ-fiscal francez.....	264
5.2. Contenciosul administrativ-fiscal în Italia	267
5.2.1. Preliminarii	267
5.2.2. Organele jurisdicției fiscale	268
5.2.3. Componenta comisiilor fiscale	269
5.2.4. Consiliul de Președinție a Justiției Fiscale.....	271
5.2.5. Părțile în contencios administrativ-fiscal	272
5.2.6. Procedura în fața Comisiilor fiscale.....	273
5.2.7. Suspendarea actului atacat	275
5.2.8. Suspendarea și întreruperea procesului fiscal	276
5.2.9. Stingerea procesului fiscal	277

5.2.10. Concilierea judiciară	278
5.2.11. Căile de atac.....	279
5.2.12. Aspecte comparative între contenciosul administrativ-fiscal român și contenciosul administrativ-fiscal italian	281
5.3. Contenciosul administrativ-fiscal în Spania.....	282
5.3.1. Noțiuni generale.....	282
5.3.2. Proceduri speciale de revizuire	283
5.3.2.1. Declararea nulității absolute sau depline	284
5.3.2.2. Declarația de vătămare	285
5.3.2.3. Revocarea	286
5.3.2.4. Rectificarea de greșeli	287
5.3.2.5. Restituirea sumelor nedatorate	287
5.3.3. Recursul de re poziționare	288
5.3.4. Reclamațiile economico-administrative.....	289
5.3.4.1. Acte atacabile prin reclamația economico-administrativă	290
5.3.4.2. Organele economico-administrative.....	291
5.3.4.3. Reclamantul.....	296
5.3.4.4. Suspendarea actului atacat.....	297
5.3.4.5. Procedura de soluționare a reclamațiilor economico-administrative	298
5.3.4.6. Recursul în anulare (recurso de anulacion)	300
5.3.4.7. Recursul ordinar (recurso ordinario de alzada)	301
5.3.4.8. Recursul extraordinar de revizuire (recurso extraordinario de revision)	301
5.3.4.9. Recursurile pentru formarea doctrinei.....	301
5.3.5. Recursul contencios-administrativ.....	303
5.3.6. Aspecte comparative între contenciosul administrativ-fiscal român și contenciosul administrativ-fiscal spaniol.....	303

CAPITOLUL VI	
ASPECTE MANAGERIALE PRIVIND	
SOLUȚIONAREA CONTESTAȚIILOR ÎMPOTRIVA	
ACTELOR ADMINISTRATIVE FISCALE	
	305
6.1. Prezentarea generală a administrației fiscale din	
România	305
6.2. Organele fiscale cu competență în soluționarea	
contestațiilor fiscale	311
6.2.1. Direcția Generală de Soluționare a Contestațiilor	
din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală	312
6.2.2. Organele competente în soluționarea contestațiilor	
fiscale constituite la nivelul direcțiilor generale	317
Concluzii și propuneri	322
Bibliografie.....	377

Octavia Maria CILIBIU

**JUSTIȚIA
ADMINISTRATIVĂ
ȘI CONTENCIOSUL
ADMINISTRATIV-FISCAL**

Universul Juridic

București

-2010-

CUVÂNT INTRODUCATIV

Actele administrativ-fiscale și legalitatea acestora au reprezentat un obiect permanent de dispută între administrația emitentă și cei cărora le erau adresate, litigiile de acest fel dând conținut sintagmei „contencios administrativ fiscal”.

Justiția aplicată unor astfel de litigii, ca operă de judecată în vederea restabilirii stării de drept încălcate, desfășurată în conformitate cu legea, cu idealurile de echitate, corectitudine și echilibru, poate fi identificată în sfera puterii judecătorești dar și al celei executive.

Soluționarea conflictelor generate de actele de impunere fiscală a fost reglementată de-a lungul timpului atât ca atribut exclusiv al controlului administrativ, dar și ca sarcină pentru controlul judecătoresc.

În mod tradițional dreptul și practica judecătorească în materie au fost dominate de principiul că, datorită volumului și tehnicității ridicate, litigiile privind actele de impunere fiscală nu pot fi soluționate de către justiție. Privind retrospectiv, vom observa că sub imperiul legii contenciosului administrativ din anul 1925, actele administrative în materie de impunere fiscală nu puteau face obiectul acțiunii în contencios administrativ, ci erau supuse unor jurisdicții speciale cum ar fi Comisiile fiscale de apel și Curtea de Conturi.

Acest mod de reglementare va dăinui în dreptul românesc aproape întreg secolul XX. Astfel, până în anul 1993, conform dispozițiilor din actele normative referitoare la impozite și taxe, plângerile împotriva titlurilor de creanță bugetară se soluționau exclusiv în sfera administrației, pe cale administrativă, de către organele fiscale teritoriale și, în ultimă instanță de către Ministerul Finanțelor, aplicându-se o jurisdicție exclusiv administrativ-financiară. Ne situăm astfel într-o epocă în care justiția administrativă produce soluții definitive nu numai pentru administrație.

O nouă etapă începe odată cu pronunțarea și publicarea în Monitorul Oficial a Deciziei Curții Constituționale a României nr. 34/1993, care statuează că „excepția prevăzută în art. 4 din legea

contenciosului administrativ nr. 29/1990 referitoare la art. 3 din aceeași lege este abrogată, potrivit art. 150, alin. 1 din Constituție”. De asemenea, prin Decizia nr. 1/1994 Plenul Curții Constituționale a decis că „instituirea unei prevederi administrativ – jurisdicționale nu este contrară principiului prevăzut de art. 21 din Constituție (...) cât timp decizia organului administrativ de jurisdicție poate fi atacată în fața instanțelor judecătorești”.

S-a deschis astfel calea unui contencios administrativ fiscal plasat atât în sfera administrației, prin procedurile prelabile impuse, cât și în sfera justiției, ca putere distinctă în stat.

Tema cercetării lucrării monografice a Mariei Cilibiu se situează în materia controlului respectării cerințelor principiului legalității cu privire la actele administrative dintr-un sector fundamental al administrației publice, și anume cel al finanțelor publice.

Lucrarea își propune cercetarea sistematică, din perspectiva studiului interdisciplinar al „odiseei” reglementării justiției administrative și contenciosului actelor de impunere fiscală.

Monografia de față se caracterizează ca o cercetare bazată pe o amplă și diversificată documentare, care valorifică surse bibliografice relevante pentru tema studiată, dovedindu-și și în acest sens utilitatea.

Metodologia de cercetare utilizată, prin instrumentele și tehnicile adecvate folosite, dă posibilitatea realizării de analize calitative, valoroase pentru studiul întreprins.

Autoarea realizează o lucrare cu un grad însemnat de originalitate, susținut atât de concepția generală a monografiei, cât și de nivelul avansat de tratare a majorității subiectelor, precum și de metodologia de cercetare utilizată, care îmbină abordarea științifică sectorială cu cea interdisciplinară.

Prin densitatea ideilor și concluziilor, precum și substanța argumentelor științifice care le fundamentează, lucrarea de față se constituie într-o creație științifică utilă procesului de cunoaștere aprofundată a domeniului investigat, cel al științelor administrative, cu posibilități de dezvoltare spre alte direcții de cercetare.

Modalitatea de structurare și de prezentare aleasă de autoare se constituie într-o formă viabilă cititorului avizat și utilă practicianului.

Pentru a da greutate argumentației sale, autoarea folosește analiza comparativă cu alte sisteme actuale de drept.

Felul în care sunt tratate instituțiile dreptului financiar se situează pe filonul unei gândiri tradiționale ancorate în marile instituții ale Școlii de drept public românești din perioada interbelică.

Chiar dacă nu ai fi de acord cu soluțiile oferite de autoare, bogăția materialului acestei lucrări și claritatea expunerii te obligă să recunoști că *Justiția administrativă și contenciosul administrativ-fiscal* aduce un spor de cunoaștere în literatura românească de specialitate, pentru care autoarea merită toate încurajările.

Prof. univ. dr. EMIL BĂLAN

INTRODUCERE

Lucrarea își propune să analizeze stadiul actual al cercetărilor și totodată să identifice particularitățile și caracteristicile instituției justiției administrative și a contenciosului administrativ-fiscal, în cadrul raporturilor administrative și fiscale.

Spațiul analizat include mai multe țări (în special din Uniunea Europeană), unde problematica justiției administrative și a contenciosului administrativ-fiscal a fost studiată de către autorii de specialitate.

Una din principalele caracteristici ale statului român este legalitatea. Conform principiului legalității, administrația trebuie să respecte legea și să demonstreze permanent că respectă legea. Astfel, în orice administrație trebuie să domnească legea.

Întrucât fundamentul activității administrației publice este legalitatea, în momentul în care legalitatea este încălcată, cei vătămați se pot adresa organului administrației publice care a emis actul sau organului ierarhic superior. În orice stat cu regim democratic, administrația este supusă legii și judecătorului, fie judecătorului administrativ, fie judecătorului de drept comun.

Justiția este unul din mijloacele cele mai importante pentru asigurarea respectului, protecției și promovării drepturilor omului. Prin definiție, aceasta trebuie să garanteze drepturile cetățenilor împotriva oricărui abuzuri, sancționând pe cei vinovați de încălcarea legii și restabilind drepturile care au fost încălcate.

Existența unei justiții administrative se explică prin necesitatea reglării conflictelor dintre administrație și cei administrați și a apărut pentru prima dată în Franța, iar mai apoi în majoritatea statelor europene.

În țara noastră, de-a lungul timpului, justiția administrativă a cunoscut atât puncte culminante cât și momente de decădere. Această instituție are rădăcini adânc înfipte în istoria țării noastre, în unele perioade funcționând în sânul administrației active, iar în alte perioade separându-se de administrația activă. Sistemul justiției

administrative a cunoscut o dezvoltare proprie în țara noastră, care la început a avut drept model sistemul francez al justiției administrative, iar ulterior asupra instituției justiției administrative și contenciosului administrativ-fiscal și-au pus amprenta condițiile social-economice, care au dus la adaptarea elementelor specifice acestei instituții, contextului social-economic, remarcându-se o evoluție istorică deosebită.

Înființarea Consiliului de Stat a stat la baza justiției administrative în țara noastră, după modelul francez. Ulterior, înființarea comitetelor locale de revizuire și a Comitetului Central de Revizuire, precum și a curților administrative și a Curții Superioare Administrative a fost momentul când s-a separat pentru prima dată justiția administrativă de administrația activă.

În unele state justiția administrativă este exercitată de tribunalele administrative. De exemplu, în Franța, prima țară care a recunoscut și organizat o justiție administrativă, organizarea jurisdicțională este caracterizată prin existența a două ordine de jurisdicție: ordinul judiciar și ordinul administrativ, independente unul de altul. Instanțele care realizează justiția administrativă sunt: tribunalele administrative, curțile administrative de apel și Consiliul de Stat – instanța supremă a ordinului administrativ (crearea Consiliului de Stat în sânul puterii executive, membrii săi fiind considerați funcționari publici și nu judecători a fost momentul nașterii unei adevărate justiții administrative în Franța).

Cercetarea științifică a instituției justiției administrative și contenciosului administrativ-fiscal este de actualitate din mai multe considerente.

În primul rând, actualitatea este determinată de statutul țării noastre de stat membru al Uniunii Europene, iar în Uniunea Europeană domină justiția administrativă și nu jurisdicțiile speciale administrative.

Problematica justiției administrative și contenciosului administrativ-fiscal prezintă importanță datorită rolului pe care îl are în apărarea drepturilor și intereselor cetățenilor. De asemenea, cercetarea științifică a acestei problematici este necesară pentru dezvoltarea doctrinei naționale în baza dreptului comparat.

Totodată, actualitatea temei mai este determinată de necesitatea studierii instituției contenciosului administrativ-fiscal care în ultima perioadă a cunoscut importante modificări datorită noutăților legislative în domeniu, începând cu adoptarea Codului de procedură fiscală și intrarea acestuia în vigoare la 1 ianuarie 2004.

Analiza instituției justiției administrative și contenciosului administrativ-fiscal este actuală și din punct de vedere al asigurării unor drepturi, precum: dreptul de petiționare (prevăzut de art. 51 din Constituția României, art. din 44 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene), dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică (prevăzut de art. 52 din Constituția României), dreptul la un proces echitabil (prevăzut de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene).

Scopul principal al cercetării a fost determinat de necesitatea studierii profunde a tendințelor de dezvoltare doctrinară, a dreptului comparat, dezvoltarea și implementarea în doctrina națională a dreptului administrativ și a dreptului financiar și fiscal a instituției justiției administrative și contenciosului administrativ-fiscal.

Pentru o analiză aprofundată a tematicii abordate s-au avut în vedere următoarele obiective:

- studierea justiției sociale și a justiției administrative;
- studierea evoluției justiției administrative și a contenciosului administrativ-fiscal, prin prezentarea trăsăturilor și particularităților din fiecare perioadă istorică;
- cercetarea avantajelor implementării sistemului tribunalelor administrative în alte țări, precum și posibilitatea și avantajele implementării acestui sistem în țara noastră;
- studierea instrumentelor de acțiune pentru restabilirea legalității actelor administrative și actelor administrativ-fiscale;
- studierea recursului administrativ și a recursului administrativ-fiscal, ca modalitate de prevenire a acțiunii în justiție;
- analiza naturii juridice a contestației fiscale și a practicii judiciare referitoare la natura juridică a acesteia, precum și analiza dinamicii litigiilor fiscale soluționate în faza administrativă;

- analiza instituției contenciosului administrativ-fiscal atât în dreptul românesc, cât și în sistemele unor țări membre ale Uniunii Europene, respectiv Franța, Italia, Spania, precum și analiza comparativă a sistemelor din aceste țări cu sistemul din țara noastră;

- studierea practicii judiciare în domeniul contenciosului administrativ-fiscal;

- studierea oportunității și avantajelor preluării și implementării în sistemul contenciosului administrativ-fiscal din țara noastră a unor elemente din sistemele de contencios administrativ din țările analizate;

- identificarea posibilităților de perfecționare a procedurilor în materie.

Lucrarea a fost astfel structurată pe șase capitole, însoțite de concluzii și propuneri, de un aparat critic și bibliografic cuprinzător care să fie de un real folos tuturor ce vor citi această carte.

CAPITOLUL I

CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND JUSTIȚIA ADMINISTRATIVĂ

1.1. De la justiția socială la justiția administrativă

Conceptul de justiție este punctul de plecare al tuturor sistemelor de drept, a doctrinelor partidelor politice și a programelor lor de guvernare¹. Noțiunea de justiție a apărut în perioada clasică a filosofiei grecești, fiind aprofundat de filosofia medievală.

Termenul de justiție provine de la latinescul *jus* care înseamnă drept. Dreptatea este respectarea riguroasă a drepturilor fiecăruia și totodată acordarea dreptului său fiecăruia (*jus suum cuique tribuere*). De la Aristotel încoace este clasică distincția între trei forme de dreptate: *dreptatea comutativă* (este cea care trebuie să prezideze la schimburi; regula este egalitatea matematică), *dreptatea distributivă* (stabilește dreptatea între raporturile a patru termeni: două lucruri și două persoane; candidatul bun va primi nota bună, candidatul slab nota slabă) și *dreptatea represivă* (legea talionului: ochi pentru ochi, dinte pentru dinte; cerința egalității se regăsește și în formele mai evolute ale justiției represive – desigur, nu mai este vorba de a-l face pe cel vinovat să suporte exact același rău pe care el însuși l-a comis; totuși, gravitatea pedepselor rămâne proporțională fie în primul rând cu gravitatea prejudiciului, fie deopotrivă cu gravitatea prejudiciului și cu vinovăția autorului infracțiunii).

Noțiunea de dreptate folosită de filosofi este transferată în drept sub conceptul de justiție. Un principiu al dreptului este principiul echității și justiției care poate fi denumit și principiul dreptății².

¹ Emil Moroianu, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Academica Brâncuși, Tg.-Jiu, 2000, p. 2-3.

² Costică Voicu, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Sylvi, București, 2001, p. 116-117.

Presocraticii au considerat justiția un principiu social, iar Aristotel, în *Etica Nicomahică*, considera justul ca identificându-se cu egal, deci ca fiind măsura ce reprezintă mijlocul și echidistanța între mult și puțin, fiind o virtute¹.

Jurisconsultul Ulpian a definit justiția în sens psihologic, ca fiind voința statornică și permanentă de a atribui (a da) fiecăruia ce este al său (*Justitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*).

Din perspectiva concepției platoniene, sufletul omului este o idee întruchipată în materialitatea corpului, rupt de lumea inteligibilă el aspiră spre ea, spre vârful ierarhiei – Binele Suprem – și spre tot ceea ce este o varietate a binelui: ordinea, adevărul, virtutea, armonia, justiția care este „armonia părților într-un Tot”. Ea este astfel supunerea față de legi, pentru că numai legea aduce păstrarea ordinii, fiind condiție a existenței și fericirii. Justiția trebuie să existe și în stat, dar în individ este scrisă cu litere mărunte, pe când în stat este scrisă cu litere mari².

În concepția lui Aristotel, justiția este „conformitatea cu legea”. Ca atare, o acțiune este supusă judecății dacă este în concordanță cu legea, care nu este decât o aplicare, la rândul său aceasta fiind o formă concretă a valorii absolute.

Creștinismul consideră justiția ca fiind expresie și împlinire a unei voințe transcendente, a voinței lui Dumnezeu. Din punctul de vedere al doctrinei creștine, justiția cunoaște trei forme: *justiția divină (justitia Dei)* – răsplătește răul cu binele, *justiția umană (justitia hominis)* – răsplătește binele cu binele și răul cu răul și *justiția diabolică (justitia diaboli)* – răsplătește binele cu răul.

În dreptul roman, justiția se fonda pe principiul moral al dreptății – *honeste vivere*. În ierarhia legilor, în vârful piramidei sunt așezate legile divine, care dau conținut legii naturii, iar la baza piramidei stau legile umane.

¹ Aristotel, *Etica Nicomahică*, Cartea a V-a, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1988.

² Ion Craiovan, *Finalitățile dreptului*, Ed. Continent XXI, București, 1995, p. 54.

Spiritul european concepe patru virtuți fundamentale pe care se sprijină justiția și dreptul, și anume¹:

- *prudența* – este virtutea supremă și desemnează rațiunea dreaptă, conduce acțiunea, respectiv capacitatea firească de recunoaștere a finalităților acțiunii și de a dirija acțiunea spre realizarea țelurilor sale, mai concret de a alege mijloacele scopurilor propuse. Astfel, prudența este maniera de a acționa reflectând, de a conștientiza scopul acțiunii.

- *temperanța* – este măsura disciplinei.

- *fortitudinea* – este virtutea curajului și impune persoanei perspectiva de a trăi în conformitate cu un set de valori, fără a fi tulburată de suferințele și sacrificiile cerute de fidelitatea față de Bine.

- *justiția* – este dispoziția constantă de a da fiecăruia ce este al său, ce îi aparține.

În conformitate cu tipurile de relație socială se remarcă trei tipuri de justiție²: justiție distributivă, justiție comutativă și justiție legală.

Justiția distributivă reglementează raporturile de autoritate dintre autoritatea socială sau o autoritate/putere publică și persoana, ca individualitate, în raport cu autoritatea. Această justiție aparține guvernanților, legislatorului, care distribuie avantaje sociale și obligații comune. Printr-o astfel de justiție, fiecare persoană revendică din partea societății o parte din beneficiul social, respectiv ceea ce trebuie să-i revină ca membru al societății.

Justiția comutativă reglementează relațiile între persoanele private și se fundamentează pe egalitatea dintre subiecte ca egalitate de poziție juridică și echivalență valorică a prestațiilor și a contra-prestațiilor.

Justiția legală reglementează raporturile între subiecte de drept privat și autorități, constând astfel în supunerea față de ordinea comunitară (a da comunității sociale ceea ce i se cuvine). Regula justiției legale își află expresia în lege.

Într-un sens mai larg, termenul de justiție se întrebuințează în sens de justiție socială, iar aceasta din urmă este întrebuințată mai cu

¹ Emil Moroianu, *op. cit.*, p. 9.

² Jean Dabin, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 1969.

seamă în practica politică. Acestei noțiuni i s-au dat mai multe interpretări astfel: justiția socială este justiția aplicată problemei sociale; justiția socială este sinonimă cu justiția legală, dar în cazul justiției sociale accentul se pune pe conținutul natural al termenului și mai puțin pe cel legal; justiția socială semnifică îmbinarea termenilor de justiție legală și justiție distributivă¹.

Profesorul Pierre Pescatore arăta în una din lucrările sale că, în fapt, justiția socială nu reprezintă un al patrulea tip de formă de justiție, ci semnifică doar o luare modernă la cunoștință a binelui comun, devenind în acest sens o noțiune de mare utilitate mai ales în lupta și ideologia politică².

Justiția reprezintă acea stare generală a societății care se realizează prin asigurarea pentru fiecare individ în parte și pentru toți împreună a satisfacerii drepturilor și intereselor legitime, fiind unul din mijloacele cele mai importante pentru garantarea respectului, protecției și promovării drepturilor omului. Prin definiție, aceasta trebuie să garanteze drepturile cetățenilor împotriva oricăror abuzuri, sancționând pe cei vinovați de încălcarea legii și restabilind drepturile ce au fost încălcate.

Prin finalitatea sa, justiția se situează printre principalii factori de consolidare a celor mai importante relații sociale, deoarece întruchipează virtutea morală fundamentală, menită să asigure armonia și pacea socială, la a căror realizare contribuie deopotrivă regulile religioase, morale și juridice.

Justiția urmărește ca, în tratamentul dintre oameni, să fie exclusă orice disparitate care nu ar fi fondată pe consolidarea drepturilor fiecăruia, astfel că prescripțiile dreptului pozitiv sunt supuse controlului justiției. În ipoteza în care apar legi injuste, se impune schimbarea lor, eventual a ordinii existente, atunci când aceasta este un obstacol definitiv în realizarea justiției.

Drepturile omului sunt indivizibile și nu poate exista justiție fără justiție socială. Totodată, nu poate exista justiție socială fără justiție administrativă. Ideea implicării justiției în asigurarea protecției și

¹ Emil Moroianu, *op. cit.*, p. 13-14.

² Pierre Pescatore, *Introduction a la philosophie du droit*, Bordeaux, Ed. Louxembourg, Offices des Imprimés de l'État, 1960.

promovării drepturilor omului este o creație modernă, legată însăși de existența acestor drepturi, iar justiția administrativă vine să protejeze drepturile și interesele cetățenilor în relația acestora cu administrația publică.

În orice stat cu regim democratic, administrația este supusă legii și judecătorului.

Importanța justiției administrative reiese și din art. II – 101 al Tratatului instituind o Constituție pentru Europa, articol care instituie dreptul la o bună administrare. Astfel, fiecare persoană are dreptul de a fi ascultată înainte de luarea unei decizii care ar putea să o afecteze în mod defavorabil; obligația administrației de a-și motiva deciziile. Dreptul la o bună administrare presupune și obligația administrației de a analiza sesizările cetățenilor.

Cetățenii trebuie să aibă acces la o administrație transparentă și flexibilă, întrucât administrația publică administrează interesele cetățenilor. Într-un stat de drept, autoritățile administrației publice se constituie în urma organizării și desfășurării alegerilor libere și corecte în cadrul cărora poporul, titular al puterii politice, își exprimă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat opțiunile politice. În aceste condiții, este firesc ca autoritățile, constituite din reprezentanții aleși de popor, să se afle permanent în serviciul cetățenilor, satisfăcând cerințele vieții sociale prin aplicarea corectă a legilor sau prin organizarea aplicării în practică a acestora, cu alte cuvinte să le administreze interesele în scopul realizării binelui comun.

„Construcția instituțională originală a Uniunii Europene legalizează idealul bunei guvernări ca obligație a statelor membre și instituie un mecanism supranațional de bună guvernare la nivel european, demonstrabil prin acordarea către cetățenii europeni a dreptului la o bună administrare”¹.

¹ Ion Dragoman, *Buna guvernare, drepturile omului și forțele armate*, în Buletinul Universității Naționale de Apărare „Carol I” nr. 2/2006, Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, p. 9-21, www.unap.ro; Ion Dragoman, *Drepturile omului în forțele armate. Buna guvernare*, Ed. C.H. Beck, București, 2006.

În orice stat cu regim democratic, administrația este supusă legii și judecătorului; ea poate fi constrânsă să vină în fața justiției, fie a judecătorului judiciar, fie a judecătorului administrativ.

1.2. Justiția administrativă și contenciosul administrativ

În ultima perioadă se pune accent pe dezvoltarea raporturilor dintre administrație și cetățeni, precum și protecția acestora în raporturile lor cu administrația.

Statul urmărește să se asigure că autoritățile administrative respectă legile și să organizeze un control eficient al administrației, inclusiv prin intermediul unui judecător.

Subordonarea administrației față de justiție este mai mult sau mai puțin completă. Administrația beneficiază totdeauna de o marjă de libertate, ea opune o anumită rezistență, dar în timp, s-a recunoscut obligația administrației de a răspunde pentru actele și faptele sale. Aproape în toate țările s-a realizat un dublu progres: autoritățile administrației publice se supun aproape invariabil deciziilor justiției, în ciuda puterii pe care o au și răspund de activitatea lor în fața justiției. Treptat, aceste principii își fac loc în toată lumea.

Instanțele judecătorești limitează oarecum activitatea acelor organe ale puterii executive care, prin actele și faptele lor, vatamă drepturi recunoscute de lege persoanelor fizice și juridice.

Termenul de justiție este el însuși susceptibil de mai multe semnificații: dreptate, sistem de organe, activitatea desfășurată de aceste organe.

În literatura de specialitate¹, în sensul cel mai larg, noțiunea de justiție definește o unitate ce semnifică deopotrivă instanțele judecătorești și opera lor de judecată, desfășurată în conformitate cu legea, cu idealurile de morală și echitate, de bună-credință, corectitudine, justețe și echilibru în relațiile sociale.

De foarte multe ori, noțiunea de jurisdicție se substituie celei de justiție, și nu se greșește pentru că este pe deplin justificată alăturarea jurisdicția justiției sau justiția ca jurisdicție. Riguros însă, trebuie

¹ Steluța Ionescu, *Justiție și jurisprudență în statul de drept*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 40.

reținut că, dacă justiția acoperă ca înțeles nu doar funcția sa de a rosti dreptul, de a judeca, ci și aspectul organizatoric al puterii judecătorești, conceptul de jurisdicție privește *judicium*, adică activitatea de judecată, în sens strict¹.

De asemenea, s-a arătat că, în sens filosofico-juridic, prin justiție se înțelege organele însărcinate prin lege să se pronunțe cu privire la anumite aspecte de natură conflictuală. Astfel, referindu-ne la justiția administrativă, justiția constituțională etc. avem în vedere organele care realizează aceste tipuri de justiție. În sens tehnic, justiție face numai sistemul judiciar, înțelegând prin acesta corpusul piramidal compus exclusiv de instanțele judecătorești, toate celelalte entități investite de lege cu puterea de a judeca fiind, în sensul larg, jurisdicții².

Noțiunea de justiție administrativă reclamă un sens propriu, distinctiv.

În literatura de specialitate consacrată justiției administrative este răspândită opinia potrivit căreia această instituție juridică a apărut în Franța, mai apoi în majoritatea statelor europene, în mod ad-hoc, fiind rezultatul revoluției franceze, între secolele XVII-XIX.

În literatura juridică franceză³ s-a afirmat că justiția administrativă nu este o necesitate, ca atare marile țări, în special cele anglo-saxone, nu posedă asemenea jurisdicții. În Franța, justiția administrativă s-a născut dintr-un concurs de circumstanțe istorice și a supraviețuit din rațiuni practice.

În literatura juridică din țara noastră⁴ s-a arătat că „pentru a vorbi de jurisdicție administrativă va trebui să avem în vedere existența unui sistem de organe de jurisdicție ce funcționează în cadrul organelor administrației de stat, constituind un ordin de jurisdicție paralel și separat de cel al instanțelor judecătorești și având în fruntea lor un organ suprem, analog într-o măsură oarecare cu organul suprem al puterii judecătorești – Curtea Supremă de Justiție, cum ar fi Consiliul de Stat în Franța”.

¹ *Idem*, p. 45.

² *Idem*, p. 46.

³ J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 17 edition, Dalloz, Paris, 1998, p. 137.

⁴ Valentin I. Prisecaru, *Contenciosul administrativ român*, ed. a 2-a revăzută și adăugită, Ed. All Beck, București, 1998, p. 276.

Într-o altă opinie, „jurisdicția administrativă se realizează în prezent, în România tot de instanțele judecătorești de drept comun, chiar dacă competența și procedura urmează unele reguli specifice”¹. Același autor consideră că „jurisdicțiile administrative reprezintă un factor de progres social, dar proliferarea lor poate aduce prejudicii mai mari decât inexistența unei asemenea justiții specializate”².

Justiția administrativă este un gardian al drepturilor fundamentale în relația dintre autoritățile administrației publice și cetățeni; este o instituție importantă a statului de drept și de protecție a cetățenilor. Datorită acestui fapt, democrațiile tradiționale au acordat și acordă o importanță deosebită modului de organizare a jurisdicțiilor administrative.

Existența unui sistem al justiției administrative este una din trăsăturile principale ale statului de drept, deoarece prin existența acestui sistem devine eficace supunerea administrației publice în fața legii, conform principiului legalității. Cu ajutorul sistemului justiției administrative se asigură legalitatea și echitatea în administrația publică.

Lato sensu, justiția administrativă poate fi definită ca fiind ansamblul mijloacelor de care dispune sistemul juridic pentru a proteja situația juridică a persoanelor care se confruntă cu administrația publică. Aceste mijloace constituie garanții juridice ale celor vătămați în drepturile și interesele lor legitime prin acte ale administrației publice și funcționează la inițiativa acestora.

„În raporturile lor cu Administrațiunea, particularii vătămați prin actele și operațiunile administrative, au la dispozițiune două categorii de mijloace de a se plânge în contra acestor acte și de a obține satisfacțiunea lor legitimă: recursurile administrative și recursul contencios”³.

¹ Ioan Leș, *Organizarea sistemului judiciar românesc*, Ed. C.H. Beck, București, 2004, p. 25.

² Ioan Leș, *Studii de drept judiciar privat*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 166.

³ Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, București, 1937, p. 105.

Mijloacele de protecție a persoanelor împotriva actelor vătămătoare ale administrației publice sunt căile administrative de atac (recursul administrativ) și acțiunea în fața instanței de judecată, fie o instanță administrativă, fie o instanță judecătorească de drept comun.

Stricto sensu, prin *justiție administrativă* se înțelege activitatea de soluționare cu putere de adevăr legal, a litigiilor dintre administrația publică și cetățeni, fie de către instanțele administrative, fie de instanțele judecătorești de drept comun.

În sens instituțional, prin *justiție administrativă* se înțelege sistemul autorităților jurisdicționale, organizate fie în cadrul sistemului judiciar, fie distinct de acesta, care au drept atribuții soluționarea conflictelor dintre autoritățile administrației publice și cetățeni.

O adevărată justiție administrativă există atunci când aceste autorități cu atribuții jurisdicționale sunt organizate în cadrul administrației publice, precum cele din Franța, unde acestea sunt independente de sistemul judiciar.

Într-un sistem juridic modern, existența justiției administrative se impune cu necesitate. La baza justiției administrative ar trebui să stea valori și principii precum: transparență, imparțialitatea factorilor de decizie, corectitudine, responsabilitate, prevenirea arbitrară a exercitării puterii de control, consecvență, eficiență, echitate și egalitate de tratament.

Existența unei justiții administrative autonome, departe de a fi o „excepție franceză”, constituie modelul cel mai răspândit în Europa. Majoritatea statelor europene (15 din 27) dispun de o Curte administrativă supremă, distinctă de una sau mai multe jurisdicții supreme. Regula generală în Europa nu este aceea a unei Curți supreme unice¹.

Diversitatea tradițiilor naționale permite conturarea a patru modele: țări care au o Curte administrativă supremă, consacrată exclusiv funcțiilor jurisdicționale, precum Germania; țări care au jurisdicție administrativă specializată, cum este Consiliul de Stat francez, care are și funcții consultative; țări care au o Curte supremă unică, dar au secții administrative, cum este în Spania, România; jurisdicția unică, cum se regăsește în Marea Britanie unde aceeași

¹ Simpozionul „La justice administrative en Europe”, 16 martie 2007, Paris, www.justice.gouv.fr.

magistrați judecă atât în materie de administrație cât și cauze privind particularii. Considerăm că aceste patru modele pot fi încadrate în două mari sisteme, sistemul țărilor care dispun de instanțe administrative, separate de instanțele judecătorești ordinare și sistemul țărilor unde controlul judecătoreșc al actelor administrative este de competența instanțelor judecătorești de drept comun (fie prin secții specializate, fie aceiași magistrați judecă și administrația și particularii).

În contextul armonizării principiilor directoare ale procesului administrativ, în dreptul european confruntarea diferitelor sisteme oferă ocazia de a le analiza particularitățile, dar mai ales convergențele acestora.

În orice stat, controlul actelor administrative este o condiție esențială a statului de drept. Mai mult, judecătorul administrativ este centrul relației dintre administrația publică și cetățeni, este gardianul drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

În țara noastră nu există o justiție administrativă în sensul organizării ei într-un sistem propriu de organe, unitatea jurisdicțională fiind un principiu unanim admis. Astfel, principala, dar nu și unica procedură administrativă, este cea în contencios administrativ, care se realizează de către secțiile specializate ale instanțelor judecătorești de drept comun¹.

Instituția contenciosului administrativ reprezintă „forma democratică de reparare a încălcărilor săvârșite de către organele și autoritățile administrative, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor individuale a administrațiilor” sau, mai sintetic, „forma juridică de apărare a particularilor, persoane fizice sau juridice, împotriva abuzurilor administrației publice”².

Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare³, definește contenciosul admi-

¹ Ioan Leș, *op. cit.*, p. 184.

² Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 327.

³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, ultimele modificări prin Legea nr. 97/2008, privind aprobarea O.U.G. nr. 100/2007 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției și prin Legea nr. 100/2008 din

nistrativ ca fiind „activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau interes legitim¹”.

După cum reiese din definiția legală, contenciosul administrativ este o activitate de soluționare a unui litigiu dintre o autoritate publică și alte entități publice sau private, activitate care este realizată de instanțe de contencios administrativ, având o sferă mai restrânsă decât conceptul de justiție administrativă.

9 mai 2008 pentru modificarea alin. 1 al art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

¹ Conform dispozițiilor art. 1 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, interesul legitim poate fi atât privat cât și public. Art. 2 alin. 1 lit. p) din aceeași lege definește interesul legitim privat ca fiind „posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată”; iar lit. r) definește interesul legitim public ca fiind „interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice”.