

PELIFILIP

SKYTOWER BUILDING
246C CALEA FLOREASCA • 15TH FLOOR
014476 - BUCHAREST • 1ST DISTRICT • ROMANIA
PHONE +40 21 527 2000 • FAX +40 21 527 2001
OFFICE@PELIFILIP.COM • WWW.PELIFILIP.COM

PERICOLUL ASCUNS AL PROPUNERII DE MODIFICARE A LEGII CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

22 martie 2018

Autori: av. Mihnea Săraru (senior associate) și av. Alina Ciocoiu (associate), PeliFilip

Cel mai recent proiect de modificare a Legii contenciosului administrativ conține o serie de măsuri laudabile, prin care se urmărește rezolvarea unei probleme sistemice ce rezultă din datele publicate de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM): creșterea de la an la an a duratei medii de soluționare a litigiilor administrative. Proiectul legislativ conține însă și o modificare periculoasă, prin care costul scurtării duratei proceselor administrative este pus în sarcina persoanele private, în timp ce poziția procesuală a autorităților publice chemate în judecată este favorizată. Consecințele acestei modificări sunt cu atât mai îngrijorătoare, în condițiile în care rata de succes a acțiunilor introduse de privați împotriva actelor administrative este foarte scăzută chiar și în prezent.

La începutul acestei luni a fost publicat un [proiect de modificare a Legii nr. 554/2004](#) a contenciosului administrativ. Unul din obiectivele declarate ale acestui proiect vizează rezolvarea unei probleme din ce în ce mai serioase pentru justiția administrativă din România, anume supraîncărcarea instanțelor cu dosare, care a dus la creșterea nerezonabilă a duratei medii de soluționare a litigiilor administrative. Una din soluțiile propuse prin acest proiect legislativ ar avea, ca efect secundar, acutizarea altei probleme a contenciosului administrativ din România, care este ignorată în prezent: dezechilibrul dintre pozițiile procesuale în care legea plasează autoritățile publice și, respectiv, persoanele private.

Rolul și importanța contenciosului administrativ

În prezent, justiția penală reprezintă cel mai mediatizat mijloc judiciar de luptă împotriva abuzurilor și nelegalităților săvârșite de reprezentanți ai autorităților publice. Cazurile penale reprezintă însă numai o parte a situațiilor în care este necesară protecția oferită de justiție față de încălcările legii săvârșite de către reprezentanți ai Statului.

Multe persoane se întâlnesc relativ frecvent cu situații în care administrația publică le încalcă drepturile sau interesele legitime, dar fără să fie vorba de fapte penale, cum ar fi refuzuri nejustificate de eliberare a unor avize, autorizații sau licențe, eliberarea de acte nelegale (inclusiv sancțiuni administrative) care afectează particulari ori organizarea în mod defectuos a unor licitații publice.

În toate aceste cazuri, contenciosul administrativ reprezintă cadrul în care persoanele private vătămate pot beneficia de protecția justiției, prin obținerea unor remedii judiciare precum anularea actelor nelegale, obligarea autorităților la eliberarea actelor solicitate în mod legitim sau acordarea de despăgubiri.

Obiectivul declarat al proiectului legislativ: scurtarea duratei de soluționare a proceselor administrative

Expunerea de motive a proiectului de modificare a Legii contenciosului administrativ face trimitere la datele publicate de CSM, din care rezultă că din ce în ce mai multe persoane apelează la instanțele de judecată pentru a reclama acte sau fapte nelegale ale autorităților publice.

În 2016 s-a observat o creștere cu 215% față de 2008 a numărului de litigii noi înregistrate pe rolul secțiilor de contencios administrativ ale instanțelor (139.407 litigii administrative inițiate în anul 2016 față de 44.227 inițiate în anul 2008).

Creșterea activității secțiilor de contencios-administrativ reiese și din comparația cu evoluția celorlalte tipuri de litigii non-penale. Spre exemplu, litigiile de contencios administrativ înregistrate pe rolul Tribunalelor au cunoscut o creștere de 28,7% într-un singur an (2016 față de 2015), în timp ce, în aceeași perioadă, litigiile civile au cunoscut o creștere de numai 15,9%, iar cele comerciale (litigii cu profesioniști) de 12,9%.

Supraîncărcarea secțiilor de contencios administrativ se reflectă în primul rând în lungirea duratei de soluționare a cauzelor de acest tip. Durata medie de soluționare a unui litigiu administrativ de către tribunale în primă instanță variază între 200 și 300 de zile, la care se adaugă durata de soluționare a căilor de atac. Situația este și mai gravă la Înalta Curte de Casație și Justiție, unde trec în medie 2 ani de la data înregistrării dosarului pe rolului instanței supreme și data primului termen de judecată.

Față de această problemă sistemică, proiectul legislativ include o serie de măsuri binevenite:

- litigiile privind executarea contractelor administrative sunt trecute din competența instanțelor de contencios administrativ în competența instanțelor de drept comun;
- sunt eliminate o serie de etape din cadrul procedurii scrise în cazul litigiilor pentru suspendarea executării actelor administrative, în scopul parcurgerii unei proceduri accelerate în aceste situații ce vizează de obicei situații urgente;
- este eliminată procedura de filtru la nivelul Înaltei Curți, etapă care întârzie soluționarea cauzelor pentru cel puțin câteva luni (uneori chiar și pentru mai bine de un an), fără însă a aduce beneficii notabile.

Modificarea legislativă care ar subrezi poziția procesuală a privaților prin comparație cu cea a autorităților publice

Dintre măsurile propuse prin acest proiect legislativ, una se detașează ca având potențiale consecințe foarte dăunătoare pentru persoanele private care apelează la justiția administrativă. Mai exact, sunt create premisele ca procesele să se dezbate pe fond fără ca persoanele private să aibă timpul necesar pentru a analiza și pentru a se pregăti față de argumentele prezentate instanței de către autoritățile publice chemate în judecată, în timp ce autoritățile vor fi supuse unui regim preferențial.

Proiectul prevede simplificarea procedurii scrise care are loc înainte de primul termen de judecată, astfel încât primul termen să fie stabilit în maxim 70 de zile de la data depunerii pe rolul instanței a acțiunii în contencios administrativ. Scurtarea acestei etape se face însă pe costul reclamanților (persoanele private care inițiază procesul administrativ). Mai exact, autoritățile publice vor trebui să depună întâmpinarea (actul prin care prezintă instanței apărările față de acțiunea reclamanților) cu numai 10 zile înainte de data termenului de judecată, iar acest act nu se va mai transmite reclamanților.

Prin urmare, autoritățile beneficiază de comunicarea actului procedural depus de reclamanți (privații) și vor avea până la aprox. 60 de zile pentru pregătirea apărării. În schimb, reclamanții vor putea să studieze actul procesual depus de autorități doar dacă se deplasează la sediul instanței și, oricum, vor avea un termen mult mai scurt pentru studierea poziției autorității și pregătirea unor contra-argumente (cel mult 10 zile).

Există cel puțin două deficiențe ale acestei propuneri legislative care prezintă potențialul de a afecta dreptul privaților la un proces echitabil.

Pe de o parte, termenul de numai 10 zile înaintea primului termen de judecată poate fi mult prea scurt pentru studierea corespunzătoare a întâmpinării depuse de autoritate. Situația este cu atât mai gravă în cazul litigiilor complexe, în care există mai multe autorități publice chemate în judecată (fiecare depunând o întâmpinare proprie) și/sau care implică probatorii complexe. Măsura propusă prin proiectul legislativ apare ca fiind și mai inechitabilă dacă se ia în considerare faptul că persoanele private își prezintă în avans argumentele față de nelegalitatea comisă de autoritatea publică prin intermediul plângerii prealabile (act obligatoriu înaintea inițierii litigiului, ce se comunică autorității), însă autoritățile publice rareori răspund motivat la plângerea prealabilă.

Pe de altă parte, în practică, în mod frecvent este dificilă studierea dosarului (la care este atașată întâmpinarea autorității) în săptămâna dinaintea de termenului de judecată, întrucât nu se mai găsește în arhiva instanței. Prin urmare, fereastra de timp în care reclamații pot studia întâmpinarea autorității publice este fie foarte scurtă (2 sau 3 zile), fie chiar inexistentă dacă întâmpinarea este transmisă de autoritate prin intermediul serviciilor poștale și ajunge la dosar cu mai puțin de o săptămână înainte de termen. În cazurile în care persoanele private nu vor reuși să găsească momentul în care întâmpinarea ar putea fi studiată în arhiva instanței, acestea vor trebui să afle poziția autorității publice direct cu ocazia termenului de judecată, ceea ce nu permite pregătirea adecvată a dezbaterilor în fața instanței.

Această carență a proiectului legislativ ar adânci dezechilibrul dintre șansele de succes ale autorităților publice și cele ale persoanelor private

Ceea nu transpare nici din informațiile transmise de CSM, nici din expunerea de motive a proiectului legislativ este rata de câștig foarte scăzută pe care o au persoanele private care inițiază litigii administrative prin care reclamă caracterul nelegal al actelor sau activității autorităților publice.

Cu titlu exemplificativ, Consiliul Concurenței se lauda în anul 2014 cu o [rată de câștig de peste 95%](#) (!) a litigiilor inițiate de persoane private. Deși acesta este cel mai elocvent exemplu (și poate cel mai extrem), situația nu este cu mult diferită în cazul altor autorități. Dacă excludem ipoteza în care explicația acestei statistici constă într-o administrație publică extrem de performantă și grijulie cu drepturile privaților, rezultă că există un dezechilibru procesual între mijloacele puse de lege la îndemâna autorităților publice și cele pe care le au persoanele private.

Această realitate ar trebui să ridice semne de întrebare și să atragă aceeași atenție precum problema soluționării greoaie a cauzelor administrative. Rolul contenciosului administrativ este de a proteja persoanele private împotriva nelegalităților administrației publice. Însă degeaba au privații acces la justiția administrativă, dacă șansele lor de succes sunt minime.

Paralela cu evoluția înregistrată de justiția penală demonstrează că situația care există astăzi în contenciosul administrativ trebuie să îngrijoreze. În urmă cu aprox. 10 ani de zile, șansele de succes ale dosarelor penale inițiate împotriva reprezentanților autorităților publice erau virtual inexistente. Doar după ce rata condamnărilor pronunțate de instanțe a crescut exponențial în ultimii ani, justiția penală a început să fie percepută ca un instrument eficient al Statului de drept. Rata de succes a demersurilor realizate prin intermediul contenciosului administrativ este însă departe de rezultatele obținute astăzi prin intermediul proceselor penale.

Concluzie

În cazul în care proiectul de modificare a Legii contenciosului administrativ va fi adoptat ca atare, exercitarea dreptului la apărare de către persoanele private care apelează la justiția administrativă va fi îngreunată. Proiectul scurtează nerezonabil de mult perioada de pregătire a poziției procesuale de către reclamantii (persoane private), în timp ce autoritățile publice chemate în judecată vor avea chiar mai mult timp decât până acum pentru pregătirea apărării.

Este de așteptat ca, în unele cazuri, instanțele să asigure în practică o egalitate de arme. Mai exact, la primul termen de judecată s-ar putea dispune amânarea judecării cauzei pentru ca reclamantul să poată studia întâmpinarea autorităților și să își poată pregăti poziția procesuală în consecință. O astfel de

soluție ar compromite însă menirea modificării legislative, aceea de a scurta durata de soluționare a litigiilor administrative. Astfel, instanțele vor avea de făcut o alegere ingrată: fie să protejeze dreptul la apărare al reclamantilor, fie să asigure îndeplinirea scopului pentru care Legea contenciosului administrativ este modificată (judecarea cu celeritate a proceselor administrative).

Deși este periculoasă, această deficiență a proiectului de modificare a Legii nr. 554/2004 nu reduce valoarea celorlalte soluții conținute de propunerea legislativă. Din acest motiv considerăm că ar fi oportună intrarea în vigoare a acestui proiect, în cazul care va fi ameliorat pe parcursul procesului parlamentar.