



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Minută

Întâlnirea președinților secțiilor specializate ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel dedicate unificării practicii judiciare în domeniul contencios administrativ și fiscal

Cluj-Napoca, 5 - 6 mai 2022

Prezentul material cuprinde următoarele părți:

- A. Introducere - pag. 1-5
- B. Sinteza problemelor de drept - pag. 6-11
- C. Problemele de drept discutate - descriere, propuneri, dezbateri, soluția adoptată - pag. 12-224

A/ Introducere; sinteza problemelor de drept

În urma solicitării Institutului Național al Magistraturii (INM) adresată curților de apel și Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (PÎCCJ) de comunicare a problemelor de drept care generează practică neunitară în materia contenciosului administrativ și fiscal și în materia dreptului contravențional¹, au răspuns toate cele 15 curți de apel (Alba Iulia, Bacău, Brașov, București, Cluj, Constanța, Iași, Oradea, Pitești, Ploiești, Târgu Mureș, Craiova, Galați, Suceava și Timișoara) precum și PÎCCJ. Dintre respondenți, șase au arătat că în urma verificării practicii judiciare nu există astfel de probleme (curțile de apel Alba-Iulia, Bacău, Oradea, Ploiești, Suceava și PÎCCJ). Celelalte curți de apel au ridicat în total 18 probleme de drept.

¹ Procedura acestor întâlniri este reglementată prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii (HCSM) nr. 148/2015, completă prin HCSM nr. 725/2015.



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Suplimentar, au fost propuse încă două probleme. Prima a fost înaintată prin minuta întâlnirii președinților secțiilor civile ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel desfășurată la Brașov în perioada 10-11 iunie 2021 (accesibilă pe site-ul INM) deoarece s-a născut în legătură cu litigii de drept contravențional. În realitate, ea cuprinde o familie de probleme care au în comun faptul că sunt legate de cererea de chemare în garanție formulată în cadrul unui proces în curs, sau pe cale separată, ca cerere de chemare în judecată de sine stătătoare, de Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere în contradictoriu cu persoana care a dobândit un autovehicul anterior datei săvârșirii contravenției constând în fapta de a circula fără rovinietă valabilă. Problemele au primit o propunere din partea formatorului INM din cadrul catedrei de drept procesual civil precum și soluții majoritar acceptate de participanți, dar a fost totuși înaintată pentru a fi discutată în cadrul întâlnirilor SCAF deoarece una din chestiunile ce a primit soluții divergente, respectiv cea legată de stabilirea taxei de timbru pentru acest tip de acțiuni, presupune interpretarea noțiunilor de ”instituție publică” și ”venit public”, specifice dreptului administrativ și dreptului financiar-fiscal. În prezentul punctaj suplimentar reproducem un extras al întregii problematice pentru a putea fi mai bine înțeleasă.

Cea de-a doua problemă suplimentară încorporează mai multe chestiuni de drept ce au fost discutate la întâlnirile președinților SCAF din cursul anului 2021, fiind ridicate de mai multe curți de apel (inițial de Curtea de Apel Suceava, apoi de Curtea de Apel București și de Curtea de Apel Cluj), fără a primi în final o soluție majoritar acceptată, și care au în comun faptul că privesc interpretarea și aplicarea câtorva dispoziții din Hotărârea de Guvern nr. 1086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană cuvenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român. Soluția agreată de participanții la ultima întâlnire a fost de utilizare a mecanismelor reglementate de Codul de procedură civilă pentru preîntâmpinarea și, după caz, unificarea practicii divergente. În acest sens a fost sesizată Înalta Curte cu două cereri de pronunțare a unei



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

hotărâri prealabile și cu un recurs în interesul legii, toate respinse ca inadmisibile (vezi HP nr. 18 și 38 din 2001 și RIL nr. 10/2022). În aceste condiții, observând că procedura reglementată de Hotărârea CSM nr. 148/2015, completă prin HCSM nr. 725/2015, este mai flexibilă decât dispozițiile Codului de procedură civilă referitoare la procedura hotărârii prealabile sau a recursului în interesul legii deoarece permite formatorul INM să reformuleze întrebarea, să o clarifice, să o extindă sau să o restrângă astfel încât să propună un răspuns cât mai util instanțelor chiar și cu privire la acele chestiuni care nu sunt explicit formulate în întrebare dar care rezultă din ea și care ridică probleme în practica judiciară, s-a considerat oportună reluarea dezbaterii pe baza unei noi propuneri din partea formatorului INM, urmărind raționamentele Înaltei Curți din HP-urile și RIL-ul amintite și adaptându-le la procedura reglementată de CSM.

Curțile de apel au fost reprezentate după caz, de președinții secțiilor specializate și/sau de judecători din cadrul acestor secții. De asemenea, au fost prezenți reprezentanți ai Înaltei Curți de Casație și Justiție (în continuare ÎCCJ), Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Ministerului Justiției

La adoptarea soluțiilor au deliberat și au votat exclusiv reprezentanții ÎCCJ și ai curților de apel, în numele judecătorilor SCAF pe care îi reprezintă.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Problemele sunt grupate și sintetizate după cum urmează²:

I. Drept administrativ și procedură administrativă

1. Titlul problemei de drept: admisibilitatea unei cereri de suspendare a executării unei Hotărâri de Guvern prin care se instituie sau se prelungește starea de alertă luată pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 (Curtea de Apel București)

2. Titlul problemei de drept: tardivitatea criticilor formulate în cadrul unei proceduri de achiziție publică de către ofertantul inițial, declarat câștigător, împotriva ofertei unui alt operator economic care a fost reintrodus în procedură în urma admiterii unei contestații, dar pentru aspecte ce nu au făcut obiectul reevaluării (Curtea de Apel București)

3. Titlul problemei de drept: situația și drepturile procesuale ale conducătorului autorității publice în situația aplicării art. 24 - 25 din Legea nr. 554/2004 (Curtea de Apel București/Tribunalul București)

4. Titlul problemei de drept: calitatea de parte a primăriei în litigiile aflate pe rolul instanțelor de judecată (Curtea de Apel București/Tribunalul București)

5. Titlul problemei de drept: dacă se poate reține puterea de lucru judecat a hotărârilor judecătorești prin care unui membru din familie i s-a recunoscut calitatea de

² Ca și în alte dăți, atragem atenția că unele probleme de drept ar putea fi încadrate în mai multe subcategorii. Totuși, din considerente de simplificare a materialului, fiecare problemă va figura într-o singură categorie, în funcție de aspectele concrete, generale sau particulare, luate în discuție.

Redactarea propunerilor de soluții a avut loc după cum urmează:

- pentru problemele 1, 2, 4, 7, 8, 10, 12 și 18: formator INM, judecător Horațiu Pătrașcu;

- pentru problemele 3, 5, 6, 9, 11, 13-17 și 20: formator INM, judecător Cristian Daniel Oana;

Pentru problema 19 – formatori INM judecător Delia Narcisa THEOHARI și judecător Camelia Maria SOLOMON



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

beneficiar al drepturilor prevăzute de Decretul Lege nr.118/1990, anterior pronunțării de către Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept a Deciziei nr.9/2014 iar în prezent un alt membru de familie invocă același statut, fără alte probe (Curtea de Apel Brașov)

6. Titlul problemei de drept: interpretarea dispozițiilor art. 1 și art. 2 alin 4 din OUG 155/2001 cu privire la modul de concesionare a serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân și a noțiunii de persoane juridice, asociații și fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor (Curtea de Apel Constanța)

7. Titlul problemei de drept: admisibilitatea/inadmisibilitatea suplimentării prin cererea de chemare în judecată a motivelor de nelegalitate a actului administrativ-fiscal (Curtea de Apel Cluj)

8. Titlul problemei de drept: natura juridică a hotărârii de consiliul local de aprobare a planului urbanistic de detaliu: act administrativ individual sau normativ? (Curtea de Apel Cluj)

9. Titlul problemei de drept: calitatea procesuală activă a terțului beneficiar al autorizației de construire contestate, în exercitarea căii de atac a recursului, în condițiile în care nu a fost parte la judecarea în fond a cauzei; norma prevăzută de art.16 ind.1 Legea 554/2005 este de ordine publică sau privată; remediul procedural în cazul în care nu este chemat în judecată terțul beneficiar al actului administrativ (Curtea de Apel Galați)



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

10. Titlul problemei de drept: conflict de competență: posibilitatea, respectiv imposibilitatea stabilirii competenței în favoarea unei instanțe terțe față de cele între care s-a ivit conflictul (Curtea de Apel Târgu-Mureș)

II. Drept fiscal și procedură fiscală

11. Titlul problemei de drept: modul de calcul a impozitului pe mijloacele de transport datorat pentru vehicule de tip autorulotă din Categoria M1, subcategoria de folosinta AUTOVEHICUL SPECIAL M1, Caroserie SA Autorulota în categoria „autoturism M1” sau în categoria „autovehicul special M1” (Curtea de Apel Craiova)

III. Dreptul funcției publice, salarizare, dreptul asigurărilor sociale

12. Titlul problemei de drept: majorarea de 15% prevăzută la Nota pct. 3 la Anexa VIII Capitolul I A. pct. I din Legea nr. 153/2017 reprezintă un spor aplicabil începând cu data de 01.07.2017, sau reprezintă o majorare a salariului de bază care are același regim juridic cu celelalte majorări salariale prevăzute de Legea nr. 153/2017, respectiv se aplică etapizat, în strictă conformitate cu dispozițiile Legii nr. 153/2017 (Curtea de Apel Brașov)

13. Titlul problemei de drept: modificarea Ordinului Prefectului și acordarea valorii sporului de condiții vătămătoare începând cu 01.01.2020 și în continuare la 10% din salariul de baza, care este nivelul aflat în plată la nivelul Instituției Prefectului pentru același grad profesional cu al reclamantului (Curtea de Apel Craiova)

14. Titlul problemei de drept: interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 13 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 (Curtea de Apel Iași)



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

15. Titlul problemei de drept: în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. XV alin. (11) raportat la art. XV alin. (1) din OUG nr. 30/2020, condiția „realizării încasării cu minim 25% mai mici”, comparativ cu media lunară pe anul 2019, include și ipoteza nerealizării unor venituri pe anul 2019 ca urmare a dobândirii calității de avocat doar începând cu anul 2020, respectiv, anterior instituirii stării de urgență prin Decretul nr.195/2020, dar ulterior datei de 01.01.2020? (Curtea de Apel Timișoara)

IV. Drept contravențional

16. Titlul problemei de drept: competența teritorială în cazul plângerilor contravenționale formulate pentru sancțiuni aplicate în baza O.U.G nr. 129/2021 - forma inițială a Ordonanței înainte de modificarea prin Ordonanța de urgență nr. 5/2022 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 129/2021 privind implementarea formularului digital de intrare în România (Curtea de Apel București/Judecătoria Sectorului 2)

17. Titlul problemei de drept: acordarea cheltuielilor de judecată petentului în cazul plângerilor contravenționale în situația în care soluția instanței de judecată este aceea de reindividualizare a sancțiunii aplicate de agentul constatator (Curtea de Apel București/Judecătoria Sectorului 5)

18. Titlul problemei de drept: fapta contravențională prevăzută de art. 336 alin.1 lit.b din Legea nr.207/2015, faptă unică sau pluralitate de fapte? (Curtea de Apel Pitești/Tribunalul Vâlcea)

V. Probleme suplimentare



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

19. Titlul problemei de drept: cerere de chemare în garanție formulată de către intimata Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere (C.N.A.I.R., fosta C.N.A.D.N.R.), în contradictoriu cu persoana care a dobândit un autovehicul anterior datei săvârșirii contravenției constând în fapta de a circula fără rovinietă valabilă (înregistrarea în format electronic a tarifului de utilizare) sau peaj valabil (înregistrarea în format electronic a tarifului de trecere) imputate petentului-înstrăinător, având ca obiect despăgubiri civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată la plata cărora intimata ar putea fi obligată către petent în cadrul procesului vizând plângerea contravențională promovată de acesta din urmă, fundamentată pe lipsa calității sale de subiect activ al contravenției.

Scutirea cererii de chemare în garanție de la plata taxei judiciare de timbru; calitatea C.N.A.I.R. de instituție publică; înțelesul sintagmei "veniturile bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat" uzitată în cuprinsul art. 30 alin. (2) din O.U.G. nr. 80/2013. Admisibilitate în principiu. Soluționarea fondului cererii de chemare în garanție.

Soluționarea fondului cererii formulate pe cale separată de către C.N.A.I.R., în calitate de reclamantă, în contradictoriu cu persoana care a dobândit autovehiculul anterior datei săvârșirii contravenției, în calitate de pârâtă, având ca obiect obligarea pârâtei la plata către reclamantă a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată achitate petentului de către reclamantă în procesul vizând plângerea contravențională.

20. Titlul problemei de drept: interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. 1 lit. a și art. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 1086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană convenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român, nepublicată, în prezent abrogată, în cazul acțiunilor formulate de polițiști care au participat la misiuni de menținere a păcii sau de asistență umanitară în afara teritoriului statului român, având ca obiect plata diurnei și a beneficiului de 1 dolar SUA/zi



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere; data la care începe să curgă termenul de prescripție a dreptului la acțiune pentru realizarea dreptului la diurnă și a beneficiului de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere.

B/ Propuneri de rezolvare a problemelor de drept

I. Drept administrativ și procedură administrativă

1. Titlul problemei de drept: admisibilitatea unei cereri de suspendare a executării unei Hotărâri de Guvern prin care se instituie sau se prelungește starea de alertă luată pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 (Curtea de Apel București)

Materia: contencios administrativ

Subcategorie: drept material - suspendare executare act administrativ

Obiect ECRIS: suspendare act administrativ

Act normativ incident: : art. 5 alin. 3, art.14 și 15 din Legea nr. 554/2004

Cuvinte cheie: suspendare executare HG, stare de alertă

1.1 Practica judiciară

Din conținutul adresei nr.3/2238/C/25.02.2022 a Curții de Apel București rezultă că, problema de drept a apărut în cadrul Secției a IX a acestei instanțe, în cauze având ca obiect cereri prin care s-a solicitat suspendarea executării unei Hotărâri de Guvern prin care s-a instituit sau s-a prelungit starea de alertă luată pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, întemeiate pe prevederile art.15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în care pârâtul, Guvernul României, a invocat excepția inadmisibilității cererii de suspendare, în temeiul dispozițiilor art. 5 alin. 3 din Legea nr. 554/2004.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Într-o primă orientare, instanța a admis excepția inadmisibilității și a respins cererea de suspendare ca inadmisibilă:

În cauza ce a făcut obiectul dosarului nr.2402/2/2020, soluționat prin sentința civilă nr.745/10.08.2020 a Curții de Apel București-Secția a IX-a, s-a solicitat anularea și suspendarea Hotărârii Parlamentului României nr. 5/2020 privind încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID -19; anularea și suspendarea Hotărârii de Guvern nr. 394 din data de 18.05.2020 publicată în Monitorul Oficial nr.410/18.05.2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID - 19 și a Anexelor nr. I, II și III ale Hotărârii, precum și anularea și suspendarea HG 476/2020, prelungire a efectelor Hotărârii de Guvern nr. 394 din data de 18.05.2020, hotărârea fiind definitivă prin nerecurare.

Instanța a soluționat excepția de inadmisibilitate a cererilor de suspendare și anulare hotărârilor de guvern din trei puncte de vedere:

a) în raport de incidența prevederilor art. 5 alin. 1 lit. a din Legea 554/2004, potrivit căroră, ” nu pot fi atacate în contenciosul administrativ actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul”, raportate la noțiunea de „acte care privesc raporturile cu Parlamentul” astfel cum este definită de prevederile art. 2 alin. 1 lit. k din Legea 554/2004, reținând în esență că H.G. 394/2020 și H.G. 476/2020 nu sunt acte administrative cu caracter normativ care privesc raporturile dintre Guvern și Parlamentul României, având în vedere că au fost adoptate în temeiul dispozițiilor art. 108 din Constituția României, republicată, și al art. 3, art. 4, art. 6 și art. 71 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, în organizarea executării legii, nefiind avute în vedere



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

raporturi de natură politică dintre autoritatea emitentă a actului administrativ cu Parlamentul, fiind emise exclusiv în realizarea atribuțiilor Guvernului.

b) în raport de prevederile art. 7 alin.1, alin. 1¹ și alin. 5 din Legea 554/2004 și pct. 45 din Decizia nr.12 din 14 ianuarie 2020 a Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial nr.198 din 11.03.2020, reținând că a pretinde persoanelor care invocă vătămarea drepturilor și intereselor lor legitime prin acte administrative cu caracter normativ, acte care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, obligația de a îndeplini procedura prealabilă, în pofida actualului conținut al prevederilor art. 7 alin. 5 din Legea 554/2004, ar însemna să se impună acestor persoane obligația de a urma o conduită care nu reiese cu claritate din cuprinsul Legii 554/2004, respingând excepția inadmisibilității cererii de suspendare din această perspectivă;

c) în raport de incidența prevederilor art. 5 alin. 3 din Legea 554/2004, potrivit căroră, „în litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art. 14.”, reținând în esență excepția este întemeiată, având în vedere preambulul și conținutul H.G. 394/2020 și HG 476/2020 și natura juridică de acte administrative cu caracter normativ emise pentru înlăturarea consecințelor epidemiei de Covid 19, împrejurare ce rezultă și din expunerea de motive a Legii 55/2020, în baza căreia au fost emise.

Astfel, din preambulul și conținutul HG 394/2020 și HG 476/2020, reiese că actele sunt adoptate pentru organizarea executării dispozițiilor Legii 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, iar din expunerea de motive a acestui act normativ reiese că oportunitatea reglementării a fost determinată de dinamica evoluției situației epidemiologice naționale, dar și internaționale, determinată de



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, care ar reclama adoptarea de noi măsuri care să permită autorităților publice să intervină eficient și cu mijloace adecvate pentru gestionarea crizei, luând în considerare necesitatea asigurării în continuare, chiar și după încetarea stării de urgență, a unei protecții adecvate împotriva îmbolnăvirii. Prin urmare, reiese cu puterea evidenței că actele în discuție fac parte din categoria celor stabilite de art. 5 alin. 3 din Legea 554/2004 respectiv sunt acte administrative cu caracter normativ adoptate în scopul înlăturării consecințelor unei epidemii.

Instanța a mai apreciat și că, deși dispozițiile legale invocate fac referire exclusiv la dispozițiile art. 14, finele de neprimire în discuție vizează în egală măsură și cererile de suspendare întemeiate pe dispozițiile art. 15 din Legea 554/2004, întrucât condițiile pentru admiterea acestora sunt aceleași.

Într-o a doua orientare (sentința civilă nr. 69/25.01.2022, dosar nr. 130/2/2022), instanța a respins excepția inadmisibilității:

Cererea ce a făcut obiectul dosarului nr.130/2/2022, în care s-a pronunțat sentința civilă nr.69/25.02.2022, de asemenea definitivă prin nerecurare, a avut ca obiect *suspendarea executării dispozițiilor anexelor la HG nr.34/6.01.2022*, prin care s-a dispus prelungirea pentru o perioadă de 30 de zile, începând cu data de 08.01.2022, a stării de alertă pe întreg teritoriul țării, astfel cum a fost aceasta declarată în baza HG nr. 394/2020 și prelungită succesiv, pe perioade de 30 de zile prin HG nr. 476/2020, HG nr. 553/2020, HG nr. 668/2020, HG nr. 792/2020, HG nr. 856/2020, HG nr. 967/2020, HG nr. 1065/2020, HG nr. 3/2021, HG nr. 35/2021, HG nr. 293/2021, HG nr. 432/2021HG nr. 531/2021, HG nr. 636/2021, HG nr. 730/2021, HG nr. 826/2021, HG nr. 932/2021, HG nr. 1090/2021, prin HG nr. 1183/2021 și prin HG nr. 1242/2021, până la soluționarea acțiunii în anulare, precum și anularea în întregime a HG nr. 34/2022.

a) Instanța a respins excepția de inadmisibilitate a acțiunii în anulare (soluție valabilă și în ceea ce privește cererea de suspendare (n.a) pentru neparcurgerea procedurii



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

prealabile, reținând în esență că, hotărârile atacate au fost emise în temeiul Legii nr. 55/2020 și având în vedere dezlegările date prin Decizia Curții Constituționale nr. 392/2021, referitoare la procedura de contestare a hotărârilor emise în temeiul Legii nr. 55/2020, care nu se completează cu dispozițiile Legii nr. 554/2004 decât în măsura în care o astfel de completare nu ar lipsi de efecte însuși demersul procesual al părții, respectiv nu ar fi de natură a aduce atingere esenței dreptului de acces la instanță, reclamantul nu era ținut să urmeze procedura prev. de art. 7 din Legea nr. 554/2004, fiind îndreptățit să se adreseze direct instanței de judecată cu cerere în anularea actelor apreciate vătămătoare.

În plus, a mai reținut instanța că, în ipoteza aplicării art. 7 din legea nr. 554/2004, termenul de răspuns la plângerea prealabilă este de 30 de zile, termen de o durată identică cu termenul de valabilitate al actului administrativ contestat, astfel că nu poate fi imaginată posibilitatea efectivă a persoanei vătămate de a se adresa instanței de judecată în interiorul termenului în care actul produce încă efecte juridice vătămătoare, fiind practic imposibilă înlăturarea în timp util a acestor efecte vătămătoare.

b) Referitor la excepția inadmisibilității cererii de suspendare a executării HG nr. 34/2022, analizată din perspectiva art. 5 alin 3 din Legea nr. 554/2004, instanța a reținut din aplicabilitatea considerentelor expuse prin Decizia Curții Constituționale nr. 392/2021, apreciind că în ipoteza în care nu se permite suspendarea executării HG nr. 34/2022 față de reclamant (hotărârea de suspendare având efecte relative și fiind opozabilă doar părților din proces) atunci pentru stoparea efectelor produse de actul atacat în patrimoniul personal părții vătămate îi este recunoscut exclusiv dreptul la acțiunea în anulare.

Însă, până la data rămânerii definitive a hotărârii în anularea actului administrativ, acesta continuă să își producă efectele, astfel că în lipsa reglementării unei proceduri speciale de soluționare cu celeritate a acțiunilor în anulare a actelor administrative emise în temeiul Legii nr. 55/2020, înlăturarea efectelor vătămătoare nu poate avea loc, în mod



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

efectiv, decât după ce reclamantul va fi ieșit deja din sfera de aplicare a actului apreciat vătămător.

Or, o astfel de situație nu reprezintă altceva decât lipsirea de substanță a dreptului reclamantului de acces la o procedură eficientă de înlăturare temporară/ suspendare a efectelor vătămătoare ale unui act administrativ, ceea ce echivalează cu lipsa dreptului de acces la instanță, recunoscut de art. 21 din Constituție, art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale. Prin urmare, este așadar vorba despre o ingerință în exercitarea unui drept fundamental, care nu poate fi apreciată drept proporțională.

Instanța a considerat așadar că, prin lipsirea reclamantului de posibilitatea de a obține suspendarea coroborată cu imposibilitatea efectivă de a obține o hotărâre în anularea actului administrativ în interiorul termenului de 30 de zile în care acesta produce efecte, are loc o încălcare a dreptului reclamantului de acces la instanță recunoscut de art. 21 din Constituție, art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale.

1.2 În *opinia referentului*, atâta timp cât, legiuitorul nu a prevăzut în legea specială posibilitatea suspendării executării unei Hotărâri de Guvern prin care se instituie sau se prelungește starea de alertă și nu a fost admisă o excepție de neconstituționalitate a prev. art. 5 alin. 3 din Legea 554/2004, se impune admiterea excepției inadmisibilității, fiind vorba de suspendarea unui act administrativ emis pentru înlăturarea consecințelor unei epidemii.

1.3 Opinia formatorului INM

1.3.1 Soluționarea problemei de drept

Preliminar, se impune a se constata că natura juridică de acte administrative cu caracter normativ a HG-urilor suspuse analizei în cauzele menționate nu fac obiectul unei



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

practici neunitare, excepțiile de inadmisibilitate argumentate din perspectiva dispozițiilor art. 5 alin. 1 lit. a din Legea 554/2004, în considerarea calificării acestora ca acte administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul”, astfel cum este definită de prevederile art. 2 alin. 1 lit. k din Legea 554/2004, fiind respinse de instanțele de judecată.

Hotărârea Guvernului nr. 394/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 410 din 18 mai 2020, a fost adoptată, astfel după cum se menționează în preambulul acesteia, „în temeiul art. 108 din Constituția României, republicată, și al art. 3, art. 4, art. 6 și art. 71 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, intrată în vigoare la data de 18.05.2020.

La data de 20.05.2020 a fost adoptată Hotărârea nr. 5/2020 a Parlamentul României prin care a încuviințat cu completări și modificări starea de alertă și măsurile instituite prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2020, iar la data de 16 iunie 2020 a intrat în vigoare H.G. nr. 476/2020 din 16 iunie 2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, stare de alertă prelungită succesiv prin HG-uri adoptate ulterior, așa cum s-a arătat.

Prin Decizia nr. 457/2020 din data de 25.06.2020, publicată în Monitorul Oficial nr. 578 din 1 iulie 2020, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate ridicată de Avocatul Poporului și a constatat că dispozițiile art. 4 alin. (3) și (4), precum și ale art. 65 lit. s) și ș), ale art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 sunt neconstituționale, constatând în esență că, în raport de principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat expres de prevederile art.1 alin.(4) din Constituție, și, pe de altă parte, că regimul constituțional al hotărârilor Guvernului este stabilit de



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

dispozițiile art.108 alin.(2) și (4) din Constituție, care se coroborează cu cele ale art.126 alin.(6) care consacra controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, precum și cu cele ale art.52, care îndreptăcesc 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 al unei cereri, să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei, iar organizarea executării legilor pe calea hotărârilor este un atribut exclusiv al Guvernului, neputând fi, în niciun caz, un atribut al Parlamentului care, de altfel, a adoptat legea/actul normativ principal.

Curtea Constituțională a mai reținut că, potrivit regimului său constituțional, hotărârea Guvernului intervine atunci când executarea unor prevederi ale legii reclamă stabilirea de măsuri sau reguli subsecvente. Ca urmare, hotărârile Guvernului se adoptă întotdeauna pe baza și în vederea executării legilor, urmărind punerea în aplicare sau ducerea la îndeplinire a acestora, iar atunci când o hotărâre a Guvernului încalcă legea sau adaugă la dispozițiile legii, ea poate fi atacată în instanța de contencios administrativ în temeiul art.52 și al art.126 alin.(6) din Constituția României, republicată, și al dispozițiilor conținute în legea specială în materie, Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare” (paragraful 42).

Hotărârea Guvernului prin care se instituie starea de alertă *poate fi doar un act administrativ normativ*, deci un act de reglementare secundară care pune în executare un act de reglementare primară” (paragraful 49). Sub același aspect, Curtea a reținut că „acolo unde legiuitorul constituant a dorit ca actele normative ale Guvernului să fie supuse încuviințării Parlamentului, a stabilit-o în mod expres, în acest sens fiind instituția delegării legislative, reglementată de art.115 din Constituție, în temeiul căruia Guvernul poate adopta ordonanțe simple în baza unei legi de abilitare, precum și ordonanțe de urgență [...]” (paragraful 51).



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

32. Având în vedere considerentele și soluția adoptată prin Decizia nr.457 din 25 iunie 2020, Curtea a reținut că Hotărârea Parlamentului României nr.5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, având ca temei o dispoziție legală declarată neconstituțională, este ea însăși lipsită de fundament constituțional. Constatarea neconstituționalității dispozițiilor legale care au constituit temeiul adoptării actului normativ al Parlamentului [art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020] lipsește de efecte actul normativ subsecvent [Hotărârea Parlamentului României nr.5/2020], care a încetat să mai producă efecte juridice, în virtutea dispozițiilor art.147 alin.(1) și (4) din Constituție, de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a Deciziei nr.457 din 25 iunie 2020 a Curții Constituționale, contravenind prevederilor cuprinse în art.1 alin.(4) și art.108 din Constituție.(par.32)

Astfel, în virtutea principiului *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis*, întrucât hotărârea Parlamentului este un act subsecvent legii, dat în executarea acesteia, constatarea neconstituționalității actului principal se răsfrânge în mod direct asupra actului secundar, lipsindu-l de efecte juridice. (par.33)

Curtea a reținut că neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020 nu are nicio consecință asupra existenței Hotărârii Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, act normativ de sine stătător, adoptat în executarea dispozițiilor art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020 și care continuă să producă efecte juridice în forma nemodificată prin dispozițiile Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020.

Așadar, suntem în prezența unui act administrativ unilateral cu caracter normativ emis în temeiul art. 108 din Constituția României, republicată, și al art. 3, art. 4, art. 6 și art. 71 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

efectelor pandemiei de COVID-19, intrată în vigoare la data de 18.05.2020, care continuă să-și producă efectele chiar și în condițiile declarării neconstituționale a dispozițiilor art. 4 alin. (3) și (4), respectiv a Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020, această concluzie fiind valabilă atât în privința Hotărârii Guvernului nr.394/2020 cât și a celorlalte hotărâri de prelungire a stării de alertă.

Prin urmare, aceste acte administrative nu sunt exceptate controlului de legalitate al instanțelor de contencios administrativ în temeiul art.5 alin.1 lit. a din Legea nr.554/2004.

Din interpretarea per a contrario a dispozițiilor art. art.5 alin.1 lit. c din Legea nr.554/2004, rezultă că Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, respectiv hotărârile de prelungire, pot face obiectul controlului de legalitate, neexistând o practică neunitară din acest punct de vedere, fiind *acte administrative emise pentru aplicarea regimului stării de urgență și pentru înlăturarea consecințelor epidemiilor*.

Din expunerea de motive a Legii 55/2020 rezultă că oportunitatea reglementării a fost determinată de dinamica evoluției situației epidemiologice naționale, dar și internaționale, determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, care ar reclama adoptarea de noi măsuri care să permită autorităților publice să intervină eficient și cu mijloace adecvate pentru gestionarea crizei, luând în considerare necesitatea asigurării în continuare, chiar și după încetarea stării de urgență, a unei protecții adecvate împotriva îmbolnăvirii.

În aceste condiții, astfel cum a constatat și Curtea Constituțională prin Decizia nr. 392/2021 (par.46. teza finală) „în ceea ce privește acele acte administrative emise pentru înlăturarea consecințelor epidemiilor, suspendarea nu este posibilă [art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].”.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Prin această decizie, publicată în Monitorul Oficial nr.688 din 12 iulie 2021, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că „(...)dispozițiile art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu referire la art. 42 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, precum și soluția legislativă din art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, potrivit căreia dispozițiile acestei legi se completează cu reglementările de drept comun aplicabile în materie în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungește sau se încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și a instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, sunt neconstituționale.”.

În condițiile în care Curtea a constatat că dispozițiile art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 nu pot fi interpretate decât ca făcând trimitere la art. 42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004, în forma modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 68/2020, astfel că incidența reglementărilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 este exclusă, în mod expres, în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și a instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă. (par.34), s-a apreciat că „dispozițiile art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 relevă o reglementare lipsită de claritate și predictibilitate în ceea ce privește stabilirea procedurii jurisdicționale aplicabile acestor acțiuni în contencios administrativ, din conținutul normei neputându-se decela care sunt "reglementările de drept comun aplicabile în materie".(par.35).

Mai mult, Curtea a observat „că lipsa de claritate a reglementării are consecințe directe asupra exercitării dreptului de acces la justiție și a dreptului consacrat de art. 52 alin. (1) din Constituție, persoana interesată să atace în justiție o hotărâre a Guvernului ori



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

un ordin sau o instrucțiune emisă în temeiul Legii nr. 55/2020 neputând identifica reglementările procedurale aplicabile, astfel încât să se conformeze acestora.”.

În aceste condiții, în contextul în care este exclusă expres procedura prevăzută de art.14-15 din Legea nr.554/2004, se pune problema unui remediu procedural eficient și efectiv, astfel cum se reține și în sentința civilă nr.69/25.02.2022, de înlăturare a efectelor vătămătoare, până la data rămânerii definitive a hotărârii în anularea actului administrativ, pentru a conferi substanță dreptului reclamantului de acces la o procedură eficientă de înlăturare temporară/ suspendare a efectelor vătămătoare ale unui act administrativ, în vederea respectării dreptului de acces la instanță, recunoscut de art. 21 din Constituție, art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale.

Această constatare este în concordanță și cu considerentele Curții Constituționale, (par.45-47), în care s-a reținut că *„dispozițiile Legii nr. 55/2020 nu conțin niciun fel de dispoziții procedurale care să garanteze soluționarea cauzelor referitoare la actele administrative de declarare sau prelungire a stării de alertă într-un termen scurt, care să asigure un drept efectiv de acces la justiție.*

46. Sub acest aspect, Curtea observă că nici dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 nu ar răspunde acestor exigențe. Chiar dacă ar urgenta soluționarea acțiunilor referitoare la actele normative prin care se instituie starea de alertă, instanța de judecată este ținută să asigure îndeplinirea cerințelor referitoare la citarea legală a părților și a dreptului părții adverse de a depune întâmpinare, care trebuie comunicată apoi reclamantului cu cel puțin 15 zile înainte de primul termen de judecată [art. 17 alin. (1) din Legea nr. 554/2004]. Dispozițiile de lege prevăd un termen de cel mult 30 de zile în care hotărârile pot fi redactate, precum și faptul că acestea pot fi atacate cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare [art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004]. Deși regula este aceea a suspendării executării actului administrativ atacat până la soluționarea de urgență a recursului [art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004], Curtea constată că, în ceea



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

ce privește acele acte administrative emise pentru înlăturarea consecințelor epidemiilor, suspendarea nu este posibilă [art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004]. 47. Prin urmare, aplicarea procedurii de judecată reglementate de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 ar face imposibilă pronunțarea unei hotărâri într-un termen mai scurt de 30 de zile, astfel încât efectele acestei hotărâri nu ar fi apte să înlăture în mod concret consecințele actelor administrative emise în temeiul Legii nr. 55/2020.(...)” (subl ns.)

Curtea a apreciat că dispozițiile art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, cu referire la art. 42 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004, precum și soluția legislativă din art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, potrivit căreia dispozițiile acestei legi se completează cu reglementările de drept comun aplicabile în materie în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și a instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, sunt neconstituționale, fiind contrare prevederilor art. 1 alin. (5), art. 21 și ale art. 52 alin. (1) din Constituție.

Curtea a subliniat că, în vederea înlăturării viciului de neconstituționalitate constat și a asigurării unei reglementări clare, ca să garanteze în mod efectiv și eficient accesul la justiție al persoanelor ale căror drepturi sau interese au fost încălcate prin emiterea unor hotărâri ale Guvernului, ordine sau instrucțiuni ale miniștrilor pentru punerea în aplicare a unor măsuri pe durata stării de alertă, în temeiul Legii nr. 55/2020, *legiuitorul este chemat să reglementeze o procedură al cărei conținut să fie ușor identificabil, clar și previzibil sub aspectul consecințelor și care să asigure posibilitatea soluționării cauzelor în regim de urgență, într-un termen foarte scurt, astfel încât hotărârile pronunțate să fie apte să înlăture în mod concret și eficient consecințele actelor administrative atacate, în perioada în care acestea produc efecte. (par.49).*

De altfel, despre necesitatea intervenției de urgență a legiuitorului, Curtea vorbește și în paragrafele 56 și 57, în care subliniază că dispozițiile art. 72 din Legea nr. 55/2020, nu



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

asigură un acces efectiv la justiție, întrucât persoanele interesate să conteste în contencios administrativ o hotărâre a Guvernului de declarare sau prelungire a stării de alertă nu au posibilitatea de a obține o hotărâre judecătorească în termenul de aplicabilitate al acestei hotărâri, astfel încât efectele nelegale și consecințele acestora asupra drepturilor persoanei care s-a adresat justiției să poată fi înlăturate în mod eficient.

57. Aceste constatări nu fac decât să sublinieze efectele extinse, cu multiple implicații ale viciului de neconstituționalitate ce afectează dispozițiile art. 72 din Legea nr. 55/2020 și necesitatea unei intervenții legislative prompte care să asigure exercitarea în mod efectiv și eficace a dreptului de acces la justiție.

Prin urmare, se constată că normele de trimitere la procedura contenciosului administrativ de drept comun prevăzute de Legea nr.554/2004, sunt neconstituționale, pentru că nu asigură garanția de claritate a legii și nici accesul efectiv și eficient la justiție de către o persoană vătămată de actele administrative cu caracter normativ emise în baza Legii nr.55/2020.

Cu toate acestea, deși Curtea Constituțională constată că procedura contenciosului administrativ de drept comun nu este compatibilă cu specificul raporturilor juridice născute în aplicarea Legii nr.55/2020 și nu oferă garanția de remediu eficient și efectiv în concordanță cu urgența situațiilor și durata măsurilor luate, nu înlătură de la aplicare procedura de judecată prevăzută de Legea nr.554/2004, reclamând necesitatea unei intervenții legislative prompte care să asigure exercitarea în mod efectiv și eficace a dreptului de acces la justiție, prin stabilirea unei proceduri speciale în această materie.

Prin urmare, dacă în privința acțiunii directe Legea nr.554/2004 este un remediu, cu condiția ca procedura de judecată să se desfășoare în condiții de urgență, dreptul comun fiind aplicabil în mod corespunzător specificului raporturilor juridice născute în baza legii speciale, în ceea ce privește cererea de suspendare a executării acest act normativ nu mai



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

reprezintă un remediu, în condițiile în care art.5 alin.3 prevede expres inaplicabilitatea art.14 din același act normativ.

Nu poate fi îmbrățișată soluția instanței din cea de a doua orientare jurisprudențială că, în condițiile omisiunii legiuitorului de a reglementa o procedură specială care să permită un control de legalitate al instanțelor asupra actelor administrative emise pe perioada pandemiei *în timpul în care aceste acte produc efecte juridice*, singurul remediu de care poate dispune partea pentru asigurarea acestui drept, garantat de art. 21 din Constituție, constă în recunoașterea pentru acesta a posibilității de a solicita suspendarea executării actului administrativ atacat, în condițiile prevăzute de norma de drept comun, reprezentată de art. 14 din Legea nr. 554/2004, fiind vorba despre o prevedere legală expresă aflată în vigoare și nedeclarată neconstituțională, astfel cum se arată și în opinia referentului.

Pe de altă parte, lipsa de reglementare din legea specială nu poate atrage „de plano” o neconstituționalitate a prevederilor 5 alin. 3 din Legea 554/2004, având în vedere jurisprudența constantă a Curții Constituționale.

Pornind de la concluzia că art.14 din Legea nr.554/2004 nu reprezintă un remediu în ceea ce privește suspendarea, fiind inaplicabil prin efectul prevederilor 5 alin. 3 din același act normativ, această împrejurare nu exclude posibilitatea judecătorului național să facă aplicarea art.20 și art.148 din Constituția României.

2. Deși nu face obiectul sesizării, având în vedere că pe rolul Secției de Contencios Administrativ și Fiscal sunt încă multe cauze în care este respinsă acțiunea, inclusiv cererea de suspendare a acestor HG-uri, pentru neîndeplinirea procedurii prealabile, fără a exclude de principiu obligativitatea efectuării procedurii prealabile în cazul actului administrativ cu caracter normativ, având în vedere specificul raporturilor juridice reglementate de actele administrative emise în baza Legii nr.55/2020 și durata scurtă a măsurilor și procedurilor



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

prevăzute de acest act normativ, în concordanță cu considerentele Deciziei nr. 392/2021 a Curții Constituționale, pentru a se garanta accesul liber la justiție și un remediu eficient și efectiv se poate stabili că:

În litigiile având ca obiect anularea/suspendarea actelor administrative cu caracter normativ emise în baza Legii nr.55/2020 nu este obligatorie procedura administrativă prealabilă.

Pentru aceste considerente, în sensul primei orientări jurisprudențiale, **s-a propus următoarea soluție:**

În aplicarea art.14-15 raportat la art.5 alin.1 lit. c din Legea nr.554/2004, suspendarea executării unei Hotărâri de Guvern emisă în baza Legii nr.55/2020, prin care se instituie sau se prelungeste starea de alertă luată pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, este inadmisibilă.

Această împrejurare nu exclude posibilitatea judecătorului național să facă aplicarea art.20 și art.148 din Constituția României, în lipsa intervenției legiuitorului în termenul de 45 de zile prevăzut de art.147 din Legea fundamentală de la publicarea în Monitorul Oficial a Deciziei nr. 392/2021 a Curții Constituționale.

În litigiile având ca obiect anularea/suspendarea actelor administrative cu caracter normativ emise în baza Legii nr.55/2020 nu este obligatorie procedura administrativă prealabilă prevăzută de art.7 din Legea nr.554/2004, fiind incompatibilă cu specificul reglementării speciale.

1.4 Soluția adoptată

Cu majoritate, participanții au susținut următoarea variantă:

În aplicarea art. 14-15 raportat la art. 5 alin.1 lit. c din Legea nr.554/2004, suspendarea executării unei Hotărâri de Guvern emisă în baza Legii nr.55/202, prin care se



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

instituie sau se prelungește starea de alertă luată pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, este inadmisibilă.

În litigiile având ca obiect anularea/suspendarea actelor administrative cu caracter normativ emise în baza Legii nr.55/2020 nu este obligatorie procedura administrativă prealabilă prevăzută de art.7 din Legea nr.554/2004, fiind incompatibilă cu specificul reglementării speciale.

Observație:

Alineatul doi din propunerea formatorului INM (respectiv, ”Această împrejurare nu exclude posibilitatea judecătorului național să facă aplicarea art.20 și art.148 din Constituția României, în lipsa intervenției legiuitorului în termenul de 45 de zile prevăzut de art.147 din Legea fundamentală de la publicarea în Monitorul Oficial a Deciziei nr. 392/2021 a Curții Constituționale”) a fost susținută doar de Curțile de Apel București, Pitești și Timișoara.

2. Titlul problemei de drept: tardivitatea criticilor formulate în cadrul unei proceduri de achiziție publică de către ofertantul inițial, declarat câștigător, împotriva ofertei unui alt operator economic care a fost reintrodus în procedură în urma admiterii unei contestații, dar pentru aspecte ce nu au făcut obiectul reevaluării (Curtea de Apel București)

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: procedură administrativă - achiziții publice

Obiect Ecris: litigiu privind achizițiile publice - contestație atribuire

Act normativ incident: art. 8 din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

2.1 Practica judiciară

Curtea de apel constată existența unei probleme de drept soluționate neunitar la nivelul secțiilor de contencios administrativ ale acestei instanțe, în materia achizițiilor publice.

Concret, s-a pus următoarea întrebare:

În situația în care printr-un prim raport al procedurii un ofertant este declarat câștigător, iar contestația formulată de ofertantul clasat pe locul 2 a cărei ofertă a fost respinsă sau clasată pe locul 2 a fost admisă de CNSC, dispunându-se reevaluarea ofertei câștigătoare sau a ofertei respinse, în cea de-a doua contestație, și care face obiectul cauzei, ofertantul, care inițial fusese câștigător, însă, în urma reevaluării, oferta sa, fie este respinsă ca neconformă, fie este declarată necâștigătoare, mai poate formula critici împotriva celeilalte oferte declarate câștigătoare în urma reevaluării, care nu au făcut obiectul reevaluării dispuse în urma admiterii primei contestații, ci vizează aspecte care au făcut obiectul evaluării inițiale și care nu fuseseră dezbătute cu ocazia soluționării primei contestații?

Într-o primă orientare (Decizia nr. 830/01.04.2021, dosar nr. 1012/2/2021) s-a considerat că criticile din cea de-a doua contestație sunt tardive întrucât sunt formulate cu depășirea termenului legal prev. de art. 8 din Legea nr. 101/2016. S-a apreciat că, în realitate, criticile vizează primul raport al procedurii și care a dobândit caracter definitiv, astfel că nu mai putea fi contestat în urma emiterii unui nou raport al procedurii prin care s-au evaluat cu totul alte aspecte decât cele criticate prin contestație.

A fost invocată și Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 66/2018 privitoare la dezlegarea unei chestiuni de drept prin care s-a stabilit că „autoritatea contractantă investită cu reevaluarea ofertei în urma controlului de legalitate exercitat de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor și/sau instanța de judecată are posibilitatea de a



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

verifica toate elementele tehnice și aspectele financiare ale ofertei apte a demonstra admisibilitatea ei, dacă din mijloacele de probă administrate nu rezultă verificarea lor anterioară”.

Prin urmare, în condițiile în care exista o verificare anterioară a unei oferte cu privire la îndeplinirea cerințelor tehnice, comisia de evaluare nu mai putea face o reevaluare a acestor aspecte necontestate, ci doar a aspectelor la care s-a referit decizia instanței de judecată sau a unor alte aspecte neverificate anterior.

S-a mai arătat că interesul ofertantului de a formula contestație, nu s-a născut la momentul declarării celeilalte oferte ca fiind câștigătoare, ci la momentul formulării primei contestații de către ofertantul advers, când putea să-și dea seama că, în ipoteza admiterii contestației, acest operator economic avea șanse mari să fie declarat câștigător, dat fiind că avea o ofertă financiară mai bună.

Într-o a doua orientare (decizia nr. 1871/30.09.2021, dosar nr. 5659/2/2021), s-a considerat că respectarea termenului de formulare a contestației trebuie raportată la cel de al doilea raport al procedurii, care este actul autorității contractante considerat prejudiciabil de către contestatoare.

S-a avut în vedere faptul că ofertantul declarat inițial câștigător nu avea interes să conteste primul raport al procedurii întrucât avea o poziție favorabilă în clasament ce nu-i justifica la acel moment contestația.

S-a mai reținut că, a nu recunoaște părții dreptul de a contesta oferta adversarului, în niciun moment al procedurii - deoarece când era în termen nu avea interes, iar când a devenit interesat pierduse deja termenul, ar echivala cu o lipsire a părții de un acces efectiv la justiție.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

2.2 Opinia referentului s-a exprimat în sensul primei orientări având în vedere că nu a fost respectat termenul legal de formulare a contestației prev. de art. 8 alin. 1 din Legea nr. 101/2016 și care curge începând cu ziua următoare luării la cunoștință despre actul autorității contractante considerat nelegal.

De asemenea, ofertantul inițial declarat câștigător își putea apăra drepturile, chiar și în prima contestație formulată de ofertantul advers, prin formularea unei cereri de intervenție principală, admisibilă conform prevederilor art. 17 alin. 3 din Legea nr. 101/2016 și care putea fi formulată până la soluționarea primei contestații de către Consiliu.

Este adevărat că, în cea de-a doua speță, instanța respinsese anterior o contestație a primului ofertant declarat câștigător, ca lipsită de interes, însă chestiunea rămâne una care creează dificultăți de interpretare având în vedere că, de cele mai multe ori, în practică, se constată că ofertanții câștigători nu înțeleg să formuleze cereri de intervenție sau contestații proprii în situația formulării unor contestații de către ofertanții respinși sau necâștigători.

2.3 Opinia formatorului INM

2.3.1 Textul legal supus interpretării

Potrivit art. 8 din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, *(1) Persoana care se consideră vătămată de un act al autorității contractante poate sesiza Consiliul în vederea anulării actului autorității contractante, obligării acesteia la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, precum și pentru recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, în termen de:*

a) 10 zile, începând cu ziua următoare luării la cunoștință despre actul autorității contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziție



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

publică/sectorial sau de concesiune este egală sau mai mare decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunțurilor de participare, potrivit legislației privind achizițiile publice, legislației privind achizițiile sectoriale sau legislației privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii;

b) 7 zile, începând cu ziua următoare luării la cunoștință despre actul autorității contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziție publică/sectorială sau de concesiune este mai mică decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunțurilor de participare, potrivit legislației privind achizițiile publice, legislației privind achizițiile sectoriale sau legislației privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.

(2) În cazul în care contestația privește conținutul documentației de atribuire, publicată în Sistemul electronic de achiziții publice, denumit în continuare SEAP, data luării la cunoștință este data publicării documentației de atribuire.

Alte dispoziții legale incidente:

Art.17 alin.3 din Legea nr. 101/2016 *Până la soluționarea contestației de către Consiliu, operatorii economici interesați să participe la procedura de atribuire, respectiv, după caz, operatorii economici participanți la procedura de atribuire pot formula cerere de intervenție voluntară în litigiu, potrivit prevederilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației. În cazul procedurilor a căror inițiere nu se realizează prin publicare în SEAP, termenul de 10 zile se calculează de la data comunicării contestației.*

Art.26 alin.2: *„Cu respectarea principiului disponibilității, Consiliul examinează din punctul de vedere al legalității și temeiniciei actul atacat și poate: a) pronunța o decizie prin care îl anulează în tot sau în parte; b) obliga autoritatea contractantă să emită un act/să adopte măsurile necesare restabilirii legalității, cu indicarea clară și precisă a*



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

operațiunilor care urmează a fi realizate de autoritatea contractantă;c) anula procedura de atribuire, în situația în care nu este posibilă remedierea actului atacat.”.

Art.26 alin.4: „În situația în care, în cursul soluționării contestației, Consiliul apreciază că, în afară de actele atacate de contestator, există alte acte care încalcă prevederile legislației în materia achizițiilor publice, achizițiilor sectoriale sau concesiunilor, după caz, și la care nu s-a făcut referire în contestație, sesizează atât Agenția Națională pentru Achiziții Publice, denumită în continuare ANAP, și Curtea de Conturi și transmite în acest sens toate datele și/sau documentele relevante în susținerea sesizării, cât și autoritatea contractantă.

Art.26 alin. (5): „În cazul în care admite contestația și dispune luarea de măsuri de remediere, Consiliul precizează și termenul în care acestea trebuie duse la îndeplinire de către autoritatea contractantă, care nu va fi mai scurt decât termenul de exercitare a căii de atac împotriva deciziei Consiliului.

Art.26 alin. (7) „În cazul admiterii contestației, dacă se constată că nu pot fi dispuse măsuri de remediere care să permită continuarea legală a procedurii de atribuire, Consiliul dispune anularea procedurii de atribuire.”

Art.26 alin. (10[^]1) *În situația în care contestația vizează rezultatul procedurii de atribuire și se dispune reevaluarea ofertelor, Consiliul va indica în mod clar și precis limitele reevaluării, respectiv identitatea ofertelor care fac obiectul reevaluării, etapa/etapele procedurii de atribuire vizată/vizate de reevaluare și măsurile concrete pe care le va adopta autoritatea contractantă în cadrul reevaluării.*

2.3.3 Soluționarea problemei de drept

Pentru a răspunde la întrebarea dacă ofertantul declarat inițial câștigător, urmare a admiterii de către CNSC a contestației formulate de ofertantul clasat pe locul 2 a cărei ofertă a fost respinsă sau clasată cu consecința reevaluării ofertei câștigătoare sau a ofertei respinse, iar în urma reevaluării, oferta sa, fie este respinsă ca neconformă, fie este



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

declarată necâștigătoare, în cea de a doua contestație mai poate formula critici împotriva celeilalte oferte declarate câștigătoare în urma reevaluării, care existau la momentul evaluării inițiale dar nu au fost invocate, prin urmare nu fuseseră dezbătute cu ocazia soluționării primei contestații, trebuie pornit de la Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 66/2018 privitoare la dezlegarea unei chestiuni de drept prin care s-a stabilit că „autoritatea contractantă investită cu reevaluarea ofertei în urma controlului de legalitate exercitat de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor și/sau instanța de judecată are posibilitatea de a verifica toate elementele tehnice și aspectele financiare ale ofertei apte a demonstra admisibilitatea ei, dacă din mijloacele de probă administrate nu rezultă verificarea lor anterioară”.

Potrivit pct.76 din această decizie, „Infirmarea deciziei de inadmisibilitate a ofertei, ca urmare a controlului de legalitate exercitat de C.N.S.C. sau de instanța de contencios administrativ, obligă comisia de evaluare din cadrul autorității contractante de a proceda la reevaluarea ofertei, prin verificarea celorlalte aspecte care caracterizează admisibilitatea acesteia și care nu au fost cercetate la prima evaluare, *fără a avea posibilitatea extinderii acestui proces de verificare cu privire la cele pe care le-a verificat în etapa de evaluare, conform art. 65 alin. (2) și art. 133 din normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, și care nu au făcut obiectul vreunei solicitări de remediere sau contestări, raportul de evaluare în măsura în care le confirmă, privit ca act administrativ, fiind definitiv și executoriu sub acest aspect. Cu atât mai mult, în situația dată, nu se poate extinde procesul de reevaluare asupra celorlalte oferte declarate ca admisibile sau inadmisibile și în privința cărora raportul de evaluare nu a fost contestat, fiind contrar principiului securității juridice declararea ca neconformă sau inacceptabilă a unei oferte declarate anterior admisibilă sau invers, conduită care echivalează cu o revocare a unui act administrativ care a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice.*



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Un prim aspect ce se impune a fi menționat este că nu se poate prezuma că dacă ofertantul declarat inițial câștigător nu a formulat contestație, pentru că nu avea interes, aspectele de neconformitate, inadmisibilitate sau de fond ale ofertei clasată pe locul 2 nu au fost verificate de comisia de evaluare, dimpotrivă există prezumția că această comisie a parcurs toate etapele evaluării și urmare a analizei ofertelor a stabilit clasamentul final, atâta vreme cât din dosarul achiziției rezultă o verificare atât a condițiilor de admisibilitate cât, a conformității cu documentația de atribuire și o operațiune de verificare a îndeplinire a cerințelor stabilite de autoritatea contractantă și o stabilire a ierarhiei.

Așa cum s-a reținut și la pct.81 din decizie, „Exercitarea controlului de legalitate administrativ-jurisdicțional sau jurisdicțional și invalidarea concluziei de inadmisibilitate a ofertei la care a ajuns comisia prin raportul de evaluare întocmit obligă autoritatea contractantă de a proceda la reluarea operațiunii de evaluare a acestei oferte de la etapa contestată, conform celor dispuse prin decizia C.N.S.C. sau hotărârea instanței, comisia nefiind îndreptățită a relua verificarea criteriilor deja analizate, raportul de evaluare, în măsura în care le atestă, fiind irevocabil sub acest aspect.

Așadar, necontestarea ofertei clasate pe locul doi nu înseamnă neverificarea tuturor elementelor tehnice și aspectelor financiare ale ofertei apte a demonstra admisibilitatea ei de către comisia de evaluare, ofertantul declarat câștigător invocând faptul că nu avea interes să conteste aceste aspecte.

Acest argument este valabil în privința interesului formulării contestației, însă, în momentul în care s-a formulat o contestație de către ofertantul clasat pe locul doi ofertantul câștigător dobândește interes legitim născut și actual de a contesta oferta acestuia și de a invoca aspectele de inadmisibilitate, neconformitate sau elementele avute în vedere, în opinia acestuia, nelegal și netemeinic de către comisia de evaluare.

Astfel, remediul eficient și efectiv este formularea unei cereri de intervenție voluntară, de către ofertantul declarat câștigător, în condițiile art.17 alin.3 din Legea nr.



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

101/2016 până la soluționarea contestației de către Consiliu, potrivit prevederilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației, sau în cazul procedurilor a căror inițiere nu se realizează prin publicare în SEAP, în termen de 10 zile de la data comunicării contestației.

Această cerere de intervenție voluntară este una principală, conferind intervenientului o poziție procesuală identică celei de contestator, acesta putând să-și facă toate apărările și să invoce toate aspectele de nelegalitate și netemeinicie a soluției comisiei de evaluare cu privire la oferta clasată pe locul doi, fiind similară unui apel sau recurs incident, reglementate de Codul de procedură civilă.

Ca măsură de remediu se impune, având în vedere și soluțiile pe care le poate pronunța Consiliul, în cazul admiterii contestației, potrivit art.26 alin. 5 și 7, dispune luarea de măsuri de remediere, cu precizarea termenului în care acestea trebuie duse la îndeplinire de către autoritatea contractantă, ori, dimpotrivă dacă constată că nu pot fi dispuse măsuri de remediere care să permită continuarea legală a procedurii de atribuire, poate dispune anularea procedurii de atribuire.

Mai mult, există posibilitatea ca, potrivit art.26 alin. (10¹), în situația în care contestația vizează rezultatul procedurii de atribuire și se dispune reevaluarea ofertelor, Consiliul să indice în mod clar și precis limitele reevaluării, respectiv identitatea ofertelor care fac obiectul reevaluării, etapa/etapele procedurii de atribuire vizată/vizate de reevaluare și măsurile concrete pe care le va adopta autoritatea contractantă în cadrul reevaluării.

Legea nr. 101/2016 transpune Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, publicată în JOCE, seria L, nr. 395 din



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

30 decembrie 1989, cu modificările și completările ulterioare, iar potrivit art.3 din Directivă „Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a garanta că, în ceea ce privește contractele circumscrise domeniului de aplicare al Directivei 2004/18/CE, deciziile luate de autoritățile contractante pot fi supuse unor căi de atac **efective și, în special, cât se poate de rapide**, în conformitate cu condițiile stabilite la articolele 2-2f din prezenta directivă, în temeiul nerespectării, prin aceste decizii, a legislației comunitare în domeniul achizițiilor publice sau a normelor de drept intern de transpunere a acesteia.

Participanții prezenți în procedurile de achiziție publică cu oferte au posibilitatea rezonabilă de a cunoaște modul de derulare a procedurilor de achiziție publică, principiile acesteia, legislația fiind previzibilă și predictibilă, putând anticipa eventuale consecințe ale derulării unor proceduri juridictionale, având obligația de a urma întocmai procedurile de remediu, în vederea derulării lor cât mai rapide, scopul comun fiind încheierea cât se poate de repede a contractului de achiziție publică, pentru ca autoritatea contractantă să-și realizeze scopurile.

Prin urmare, în raport de soluția pronunțată în Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 66/2018 privitoare la dezlegarea unei chestiuni de drept, în concordanță cu principiile stabilite de Directiva de remediu și cu ansamblul reglementării interne analizate, apreciem că în situația în care ofertantul declarat câștigător nu a formulat la rândul său contestație față de soluția comisiei de evaluare cu privire la oferta clasată pe locul 2 și nu a formulat nici cerere de intervenție în condițiile art.17 alin.3 din Legea nr. 101/2016, după ce a luat cunoștință de contestația formulată de acesta din urmă, ulterior reevaluării, nu mai poate formula pe calea contestației critici cu privire la aspectele supuse evaluării comisiei în faza inițială și necontestate.

Pentru aceste considerente, **s-a propus următoarea soluție:**

În interpretarea și aplicarea art. 8 raportat la art.17 alin.3 și art.26 din Legea nr. 101/2016, ofertantul declarat inițial câștigător, care nu a formulat la rândul său contestație



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

față de soluția comisiei de evaluare cu privire la oferta clasată pe locul 2 și nu a formulat nici cerere de intervenție în condițiile art.17 alin.3 din Legea nr. 101/2016 după ce a luat cunoștință de contestația formulată de acesta din urmă, ulterior reevaluării, nu mai poate formula pe calea contestației critici cu privire la aspectele ce au făcut obiectul evaluării comisiei de atribuire în faza inițială și necontestate.

2.4 Soluția adoptată

Cu majoritate (s-a opus Curtea de Apel Iași), participanții au susținut propunerea formatorului INM.

3. Titlul problemei de drept: situația și drepturile procesuale ale conducătorului autorității publice în situația aplicării art. 24 - 25 din Legea nr. 554/2004 (Curtea de Apel București/Tribunalul București)

Materia: contencios administrativ

Subcategorie: punerea în executare a hotărârilor pronunțate de instanța de contencios administrativ

Obiect ECRIS: sancțiune pentru neexecutare hotărâre

Act normativ incident: Legea nr. 554/2004

Cuvinte cheie: executare hotărâre, conducător al unei autorități publice

3.1 Practica judiciară

Cu ocazia aplicării în concret a dispozițiilor prevăzute de art. 24 - 25 din Legea nr. 554/2004, s-au conturat două viziuni privind situația și drepturile procesuale ale conducătorului autorității publice chemat să răspundă pentru neaplicarea un titlu executoriu constând într-o hotărâre judecătorească emisă de instanța de contencios administrativ:



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Într-o primă interpretare, instanțele au aplicat literal dispozițiile legale, obligând conducătorul autorității publice la o amendă pe zi de întârziere, fără indicarea numelui și prenumelui persoanei ce ocupă funcția de conducere și nici a altor elemente de identificare; această persoană nu a fost citată în nume personal;

Astfel, în dosarul nr. 24221/3/2021, aflat pe rolul Tribunalului București, reclamantul a indicat numele și prenumele conducătorului autorității publice, acesta din urmă fiind consemnat ca atare în sistemul ECRIS, în calitate de pârât.

Într-o a doua interpretare, instanțele au apreciat că nu este obligatorie indicarea numelui și prenumelui persoanei ce ocupă funcția publică de conducere și citarea ca atare a acestei persoane, în calitate de pârâtă.

În dosarul nr. 12112/3/2017, aflat pe rolul Tribunalului București, nu a fost indicat numele și prenumele conducătorului autorității publice și acesta nu a fost citat în nume personal ci doar în calitate de conducător al autorității publice; prin Decizia nr. 3752/20.06.2018 emisă de Curtea de Apel București s-a aplicat o amendă pe zi de întârziere Primarului General al Municipiului București, fără identificarea persoanei ce exercită mandatul.

3.2 Opinia referentului

Referentul, judecător în cadrul Tribunalului București, apreciază că a doua interpretare reflectă mai fidel principiile procedurii civile, în mod special respectarea dreptului la apărare și a contradictorialității. Suplimentar, rezolvă în mod natural și o a doua problemă, respectiv punerea în executare a titlului de creanță reprezentând amenda pe zi de întârziere (este avută în vedere situația în care instanța admite cererea creditorului și aplică art. 24 - 25 din Legea nr. 554/2004).

Prima abordare permit o „diluare” a drepturilor procesuale ale persoanei conducătorului autorității publice, a cărei culpă trebuie stabilită cu ocazia aplicării art. 24 -



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

25 din Legea nr. 554/2004, întrucât aceasta nu este citată personal, deși răspunde personal. De asemenea, reprezintă o aplicare mecanică a dispozițiilor legale și conduce la emiterea unor titluri de creanță neviabile; în practică, întrucât dispozitivul și considerentele nu indică persoana conducătorului cu nume și prenume și nici domiciliul, compartimentul executări civile se află în imposibilitatea trimiterii titlului de creanță (hotărârea de aplicare a art. 24 - 25 din Legea contenciosului administrativ prin care s-a aplicat sancțiunea amenzii pe zi de întârziere) organului fiscal competent teritorial, deoarece, în lipsa domiciliului, acest organ fiscal nu este cunoscut; în acest context, în plan administrativ, este necesar a se îndeplini acte și operațiuni suplimentare, având ca obiect o veritabilă „completare” a titlului de creanță, cu elemente esențiale, precum numele și prenumele debitorului (conducătorului), dar și stabilirea exactă a cuantumului amenzii. Numele și prenumele și celelalte date de identificare se solicită de la autoritatea publică pârâtă, însă se întâmplă ca aceasta să nu răspundă, iar în această situație legea nu prevede o procedură clară de urmat. Nu apreciem, spre deosebire de o parte a practicii, că aceste date sunt de notorietate ori sunt ușor de accesat. Dimpotrivă, în situația aplicării unei amenzi, este de dorit mai multă precizie cu privire la quantum și identificarea persoanei culpabile sancționate, motiv pentru care propunem să fie îmbrățișată a doua opinie.

Situația este chiar și mai complicată atunci când, pentru perioada de referință pentru care s-a aplicat amenda pe zi de întârziere, uneori într-un quantum foarte ridicat, persoana conducătorului se schimbă. În această circumstanță se pune întrebarea cine va achita amenda pe zi de întârziere? Ultimul conducător al autorității publice, deși este posibil să nu i se poată imputa fapta ilicită de neconformare, fiind numit de curând în funcție? Conducătorul sau conducătorii ce au ocupat funcția proporțional cu durata exercitării mandatului? Atâta timp cât art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 face referire în mod expres la neaducerea la îndeplinire „în mod culpabil” a titlului executoriu, stabilirea culpei conducătorului sau, o nuanță foarte importantă, conducătorilor (dacă în perioada de referință mai multe persoane



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate” Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978

au ocupat funcția publică) reprezintă un element esențial ce ține de fondul aplicării art. 24 - 25 din Legea contenciosului administrativ, nefiind o simplă chestiune ce ține de executare lăsată în sarcina Compartimentului executări civile.

3.3 Opinia formatorului INM

3.3.1 Clarificarea problemei de drept

Rezultă din materialul transmis de Tribunalul București că există divergență de practică în ce privește persoana pârâtului în cazul acțiunilor întemeiate pe dispozițiile art. 24 alin. 3 din Legea nr. 554/2004 (forma în vigoare în prezent, după modificările aduse prin Legea nr. 212/2018), atunci când în discuție este ”conducătorul autorității publice”. Astfel, în unele cazuri instanțele au interpretat noțiunea *in abstracto*, fără să acorde atenție persoanei care ocupă funcția de ”conducător”, pe când în alte cazuri noțiunea a fost interpretată *in concreto*, ”conducătorul” fiind identificat prin datele de stare civilă ale persoanei fizice care ocupă funcția.

În al doilea rând, observăm că Tribunalul București își pune întrebări referitoare la situația în care persoana conducătorului se schimbă în intervalul de timp în care autoritatea publică era obligată să execute hotărârea judecătorească. Problema apare doar în situația în care noțiunea de ”conducător al autorității publice” este interpretată în sensul că se referă la persoana fizică ce ocupă funcția.

Așa fiind, problema va fi reformulată astfel încât răspunsul propus să fie cât mai exact și mai util în practică, respectiv:

Sensul noțiunii de ”conducător al autorității publice”, din cuprinsul art. 24 alin. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Modalitatea de aplicare a amenzii la care se referă același text de lege în situația în care prin ”conducător al autorității publice” se înțelege persoana fizică ce ocupă funcția.



Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

3.3.2 Textul legal supus interpretării

Dispozițiile art. 24 alin. 3 din Legea nr. 554/2004 a suferit modificări de-a lungul timpului, ultima fiind adusă prin Legea nr. 212/2018, în vigoare din 02.08.2018. În cele ce urmează, vom avea în vedere forma în vigoare în prezent, respectiv:

La cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) și care nu au fost respectate în mod culpabil, instanța de executare, prin hotărâre dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 906 din Codul de procedură civilă.

În forma actuală, textul este în acord cu decizia Curții Constituționale nr. 898/2015.

Unele probleme legate de interpretarea lui, în forme anterioare ultimei modificări (totuși, relevante și în prezent în măsura în care se referă la chestiuni neafectate de modificări), au fost dezlegate prin HP nr. 12/2018 (respectiv, intervalul de timp pentru care se calculează penalitățile) precum și la întâlnirile anterioare ale președinților SCAF (vezi minuta întâlnirii de la CA Oradea din 30-31 mai 2016, problema nr. 3, și minuta întâlnirii de la CA Iași din 23-24 mai 2019, problema nr. 4, ambele minute accesibile online pe site-ul INM; facem mențiunea că problema de interpretare discutată la Oradea a fost rezolvată ulterior prin HP nr. 12/2018).

Alin. 3 este inteligibil în condițiile alin. 1 și 2 din art. 24 din Legea nr. 554/2004, potrivit căror:

(1) Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.

(2) În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de prezenta lege.

3.3.3 Relevanța Convenției europene a drepturilor omului pentru interpretarea textului art. 24 alin. 3 din Legea nr. 554/2004

Art. 6 din Convenție se aplică și în cazul punerii în aplicare a hotărârilor judecătorești definitive (Ouzounis și alții împotriva Greciei, pct. 21) iar dreptul la executarea deciziilor judiciare are și mai multă importanță în contextul contenciosului administrativ (Sharxhi și alții împotriva Albaniei, pct. 92)³.

Deși nici Convenția și nici practica judiciară a Curții de la Strasbourg nu abordează *expressis verbis* problema de drept în discuție, relevanța acestora influențează interpretarea deoarece soluția ce se va da trebuie să asigure o protecție efectivă a dreptului părții care a câștigat procesul la executarea efectivă a hotărârii judecătorești.

3.3.4 Soluționarea problemei de drept

Amenda la care se referă art. 24 alin. 3 din Legea nr. 554/2004 se aplică ”conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate”. Aceasta înseamnă că atunci când autoritatea publică obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, nu execută de bună voie hotărârea, amenda se va aplica cu prioritate asupra conducătorului autorității iar dacă nu există o astfel de persoană (dacă autoritatea publică nu are conducător), amenda se va aplica autorității înseși. Acesta este sensul expresiei ”după caz”.

³ Pentru detalii, vezi Ghid privind art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului accesibilă online la adresa:

https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ROM.pdf



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Legea nr. 554/2004 folosește noțiunea de ”conducător al unei autorități publice” (pe lângă art. 24 alin. 3 vezi și art. 13 alin. 4 și art. 26) fără să o definească. Într-un sens, orice autoritatea publică are un conducător, respectiv o persoană care are atribuții de administrare a autorității, adică de a dispune măsurile necesare pentru buna funcționare a autorității, măsuri care se aduc la îndeplinire prin funcționarii publici sau prin personalul contractual din subordine, cu atribuții de execuție.

Acest sens este avut în vedere de art. 13 alin. 4 din Legea nr. 554/2004 care dispune că *[d]acă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanță lucrările cerute, conducătorul acesteia va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.*

Se observă că în acest caz legea nu mai folosește expresia ”după caz” și nu mai alternează noțiunile de ”conducător al autorității publice” și de ”persoană obligată”. Într-adevăr, orice autoritate publică are în structura sa administrativă de conducere o persoană care are atribuțiile necesare pentru a dispune comunicarea lucrărilor cerute de o instanță judecătorească.

Totuși, nu întotdeauna conducătorul autorității are atribuții de a ordona autorității să execute o hotărâre judecătorească. De exemplu, un președinte de consiliu local poate dispune înaintarea către instanța de contencios administrativ solicitantă a lucrărilor care au stat la baza emiterii unei hotărâri dar nu are atribuții în baza cărora să oblige membrii consiliului să adopte un act administrativ, chiar dacă autoritatea a fost obligată printr-o hotărâre judecătorească.

Altfel spus, noțiunea de ”conducător” este relativă la atribuțiile funcției. O anumită persoană poate fi ”conducător” în sensul art. 13 alin. 4 dar nu și în sensul art. 24 alin. 3 din Legea nr. 554/2004.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Considerăm că în toate cazurile noțiunea trebuie interpretată *in concreto*, ca referindu-se la persoana fizică ce ocupă funcția, deoarece, în caz contrar:

- sau amenda nu se va putea executa și va lipsi în întregime de efecte art. 24 alin. 3 din Legea nr. 554/2004 (în egală măsură și art. 13 alin. 4), aducând atingere și art. 6 CEDO, deoarece conducătorul autorității, în sens abstract și general, nu are un patrimoniu propriu;
- sau amenda se va executa din alt patrimoniu (de exemplu, din cel al autorității publice obligate), ceea ce ar echivala cu lipsa unei sancțiuni a conducătorului și lipsirea de efecte a expresiei ”după caz” din cuprinsul art. 24 alin. 3 (expresia arată că doar în anumite cazuri amenda este suportată de autoritate, nu întotdeauna); mai mult decât atât, în unele cazuri, amenda ar fi suportată de o persoană care nu are nici atribuții și nici competența de executare a hotărârii; de ex., dacă primarul este obligat să elibereze o autorizație de construire, iar prin ”primar” s-ar înțelege funcția și nu persoana fizică, amenda s-ar executa din patrimoniul UAT (primarul nu are un patrimoniu propriu), deși UAT nu are competența să elibereze astfel de autorizații.

Așadar, *per a contrario*, pentru a elimina situațiile în care art. 24 alin. 3 din Legea nr. 554/2004 ar fi lipist în întregime sau în parte de efecte juridice, prin ”conducătorul autorității publice” trebuie să se înțeleagă persoana fizică ce îndeplinește respectiva funcție.

În situația în care termenul în care autoritatea publică a încălcat obligația de executare a hotărârii judecătorești (care începe să curgă din ziua următoare termenului de executare prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii și care se împlinește în ultima zi a termenului de 3 luni prevăzut la care se referă art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004) funcția de conducător al autorității publice este îndeplinită pe rând de mai multe persoane, amenda se va stabili doar pentru intervalul de timp în care persoana fizică a îndeplinit funcția.

Se observă că diferiții conducători succesivi ai autorității publice - succesivi în interiorul termenului în care autoritatea publică a încălcat obligația de executare a hotărârii



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

judecătorești - sunt în situații diferite. Primul conducător are o situație mai avantajoasă deoarece a avut la dispoziție termenul de executare arătat în cuprinsul hotărârii judecătorești sau, în lipsa unui astfel de termen, 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii, pe când ceilalți conducători nu mai beneficiază de acest interval de start destinat să permită autorității obligate să se conformeze de bună voie executării hotărârii. Este posibil ca într-o astfel de situație conducătorii ulteriori să nu aibă nicio culpă în neîndeplinirea obligației, dacă dovedesc că în intervalul cât au fost în funcție era imposibil sau excesiv de dificil să execute obligația (aceasta presupune îndeplinirea unor condiții ce vor fi arătate mai jos). De exemplu, dacă într-un interval de 3 luni avem doi conducători, primul pentru o perioadă de 2 luni și 3 săptămâni iar cel de-al doilea pentru o săptămână, al doilea conducător, va putea să dovedească că:

- luând în considerare elemente obiective, executarea obligației presupunea un interval de timp mai lung de 7 zile;
- că în intervalul de 7 zile a luat măsuri pentru executarea obligației;
- sau, condiție alternativă primelor două, că intervalul avut la dispoziție era prea scurt în raport cu timpul necesar pentru a lua măsuri de executare a obligației.

Siterezând din perspectivă practică cele mai sus arătate, punctăm următoarele idei:

În primul rând, instanțele de fond vor trebui să stabilească în mod corect cadrul procesual în cazul acțiunilor întemeiate pe dispozițiile art. 24 alin. 3 din Legea nr. 554/2004, pârât fiind persoana fizică ce ocupă funcția de conducător al autorității obligate și care are atribuții legale suficiente pentru a lua măsurile necesare pentru ca autoritatea publică obligată printr-o hotărâre judecătorească pronunțată de o instanță de contencios administrativ să încheie, să înlocuiască sau să modifice un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative. Pentru respectarea contradictorialității și a dreptului la apărare se va cita persoana fizică, în calitate de conducător al autorității publice, la sediul autorității publice (la sediu autorității și nu la



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

domiciliu persoanei fizice, tocmai datorită calității în care persoana fizică este citată; dacă însă nu mai ocupă funcția, citarea va trebui făcută la domiciliu).

În al doilea rând, dacă datele de identificare ale persoanei fizice care ocupă această funcție sunt necunoscute de reclamant, instanțele de fond le pot obține de la autoritatea publică în care pârâtul este conducător, în temeiul art. 13 din Legea nr. 554/2004, putând la nevoie să aplice amenda prevăzută la alin. 4, sau urmând orice alte mijloace legale (de ex., adrese la autoritatea publică ierarhic superioară, la autoritatea care a făcut numirea în funcția de conducere, etc.).

În al treilea rând, dacă în intervalul în care autoritatea publică nu și-a îndeplinit obligația să încheie, să înlocuiască sau să modifice un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, funcția de conducător a fost ocupată în mod succesiv de mai multe persoane, în caz de admitere a acțiunii amenda se va stabili pentru fiecare conducător în parte proporțional cu intervalul de timp în care persoana fizică a îndeplinit funcția de conducător al autorității publice, cu excepția situației în care se dovedește că vinovăția revine în întregime unui singur conducător sau a unui număr mai redus de conducători. Într-adevăr, temeiul răspunderii este culpa conducătorului.

În aceeași ipoteză (succesiune în timp a mai multor conducători ai autorității publice, în intervalul în care autoritatea publică este ținută să execute obligația), fiecare conducător poate face dovada lipsei de vinovăție în neîndeplinirea obligației, dacă dovedește că în intervalul cât a fost în funcție era imposibil sau excesiv de dificil să execute obligația, respectiv că, luând în considerare elemente obiective, executarea obligației presupunea un interval de timp mai lung decât cel în care au fost în funcție și că în acest interval a luat toate măsurile posibile pentru executarea obligației sau, condiție alternativă primelor două, că intervalul avut la dispoziție era prea scurt în raport cu timpul necesar pentru a lua măsuri de executare a obligației (această din urmă situație este una de excepție când, spre exemplu, conducătorul a stat în funcție, să spunem 1-2 zile, și raportat la dimensiunea și



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

structura autorității nu a avut posibilitatea să ia la cunoștință de existența obligației sau să ia vreo măsură privind executarea).

Dacă toți conducătorii autorității publice fac dovada anterior amintită, amenda se va aplica persoanei obligate, pentru a da efectul cât mai larg posibil expresiei ”după caz” din textul legii.

Pentru aceste considerente, **s-a propus următoarea soluție:**

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 24 alin. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, prin ”conducător al autorității publice” se înțelege persoana fizică ce ocupă funcția de conducere și care are atribuții legale suficiente pentru a lua măsurile necesare pentru ca autoritatea publică obligată printr-o hotărâre judecătorească pronunțată de o instanță de contencios administrativ să încheie, să înlocuiască sau să modifice un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative.

În cazul în care în intervalul în care autoritatea publică nu și-a îndeplinit obligația să încheie, să înlocuiască sau să modifice un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, funcția de conducător a fost ocupată în mod succesiv de mai multe persoane, în caz de admitere a acțiunii:

- amenda se va stabili pentru fiecare conducător în parte proporțional cu intervalul de timp în care persoana fizică a îndeplinit funcția de conducere, cu excepția situației în care se dovedește că vinovăția revine în întregime unui singur conducător sau a unui număr mai redus de conducători;

- fiecare conducător poate face dovada lipsei de culpă în neîndeplinirea obligației arătând că, luând în considerare elemente obiective, executarea obligației presupunea un interval de timp mai lung decât cel în care a fost în funcție și că în acest interval a luat toate măsurile posibile pentru executarea obligației sau, condiție alternativă primelor două, că



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

intervalul avut la dispoziție era prea scurt în raport cu timpul necesar pentru a lua măsuri de executare a obligației;

- dacă toți conducătorii fac dovada anterior amintită, amenda se va aplica persoanei obligate.

3.4 Soluția adoptată

Cu unanimitate, participanții au susținut următoarea variantă:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 24 alin. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, prin ”conducător al autorității publice” se înțelege persoana fizică ce ocupă funcția de conducere și care are atribuții legale suficiente pentru a lua măsurile necesare pentru ca autoritatea publică obligată printr-o hotărâre judecătorească pronunțată de o instanță de contencios administrativ să încheie, să înlocuiască sau să modifice un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative.

În cazul în care în intervalul în care autoritatea publică nu și-a îndeplinit obligația să încheie, să înlocuiască sau să modifice un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, funcția de conducător a fost ocupată în mod succesiv de mai multe persoane, în caz de admitere a acțiunii:

- amenda se va stabili pentru fiecare conducător în parte proporțional cu intervalul de timp în care persoana fizică a îndeplinit funcția de conducere, cu excepția situației în care se dovedește că vinovăția revine în întregime unui singur conducător sau a unui număr mai redus de conducători;

- fiecare conducător poate face dovada lipsei de culpă în neîndeplinirea obligației arătând că, luând în considerare elemente obiective, executarea obligației presupunea un interval de timp mai lung decât cel în care a fost în funcție și că în acest interval a luat toate măsurile posibile pentru executarea obligației sau, condiție alternativă primelor două, că



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

intervalul avut la dispoziție era prea scurt în raport cu timpul necesar pentru a lua măsuri de executare a obligației.

Observație:

A fost eliminată ultima liniuță din alineatul doi al propunerii formatorului INM (respectiv, ”dacă toți conducătorii fac dovada anterior amintită, amenda se va aplica persoanei obligate”). S-a arătat că noțiunea de ”persoană obligată” ridică probleme suplimentare de interpretare care vor fi abordate în măsura în care vor apare în practica judiciară.

4. Titlul problemei de drept: calitatea de parte a primăriei în litigiile aflate pe rolul instanțelor de judecată (Curtea de Apel București/Tribunalul București)

Materia: *contencios administrativ*

Subcategorii: *cadrul procesual în contenciosul administrativ*

Obiect ECRIS: *anulare act administrativ*

Act normativ incident: *Codul administrativ*

Cuvinte cheie: *calitate procesuală pasivă/activă, capacitate procesuală de folosință, subiect de drept*

4.1 Practica judiciară

a) Prin cererea înregistrată la 22 ianuarie 2020 pe rolul Tribunalului București, secția a II-a contencios administrativ și fiscal, cu număr de dosar 1750/3/2020, reclamantul V.Ș.B. a solicitat obligarea pârâților Primăria Municipiului București, Municipiul București și Primarul General al Municipiului București, în solidar, să îi răspundă la solicitarea nr. xxx din



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

decembrie 20xx și obligarea pârâților la plata sumei de 3000 de lei reprezentând daune morale.

Prin Sentința civilă nr.1337 din 27 mai 2020 pronunțată de Tribunalul București, secția a II-a contencios administrativ și fiscal, în dosarul nr.1750/3/2020, s-a admis excepția lipsei capacității procesuale a Primăriei Municipiului București și s-a anulat cererea de chemare în judecată formulată în contradictoriu cu Primăria Municipiului București, s-a respins excepția inadmisibilității cererii de chemare în judecată pentru lipsa plângerii prealabile, având în vedere că reclamantul nu solicită anularea unui act administrativ, ci invocă un pretins refuz nejustificat de soluționare a cererii formulate de acesta, nefiind necesară parcurgerea procedurii prealabile.

De asemenea, s-a respins capătul de cerere având ca obiect obligarea pârâților Municipiul București și Primarul General al Municipiului București, la a formula un răspuns la solicitarea reclamantului, ca rămas fără obiect, având în vedere că cererea acestuia a fost soluționată după înregistrarea cererii de chemare în judecată și s-a respins capătul de cerere având ca obiect obligarea pârâților la plata daunelor morale, ca neîntemeiat având în vedere că reclamantul nu a suferit un prejudiciu nepatrimonial, din moment ce chiar o dispoziție legală îi permitea să efectueze reparațiile la care a făcut referire, fără a obține autorizație de construire.

În ceea ce privește excepția lipsei capacității procesuale a Primăriei Municipiului București, instanța a făcut aplicarea dispozițiilor art. 5 lit. h) din Codul administrativ, potrivit primăria este o structură funcționată fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, reținând că prevederile art. 56 alin. (2) C.proc.civ., invocate de pârâtă, din care rezultă că pot sta în judecată și entitățile fără personalitate juridică, dacă sunt constituite potrivit legii, nu sunt aplicabile, din moment ce un text legal expres, respectiv art. 5 lit. hh) din Codul administrativ, statuează lipsa capacității procesuale a primăriei.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Prin Decizia nr. 1391/24.06.2021 emisă de Curtea de Apel București-Secția A VIII-A Contencios administrativ și fiscal pronunțată în dosarul nr.1750/3/2020 a fost admis recursul și casată în parte sentința recurată în sensul respingerii excepției lipsei capacității procesuale a pârâtei Primăria Municipiului București ca neîntemeiată și trimiterii cauzei aceleiași instanțe de fond în vederea rejudecării capătului de cerere privind acordarea daunelor morale, fiind menținute celelalte dispoziții din sentinței recurate.

Instanța de control judiciar a reținut că prima instanță a apreciat în mod greșit asupra acestei excepții, fără să observe că reclamantul s-a adresat acestei autorități a administrației publice locale, care a înregistrat cererea sa, confirmându-i această împrejurare, iar în cadrul acestei structuri funcționale funcționează și primarul, viceprimarul, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate în cabinetul primarului și aparatul de specialitate a primarului.

Instanța a interpretat în mod simplist dispoziția cu caracter general prevăzută de art. 5 lit. hh) din Codul administrativ, fără să aibă în vedere celelalte dispoziții din același act normativ care reglementează organizarea și funcționarea compartimentelor funcționale ale primăriei, care, alături de primar, viceprimar, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate în cabinetul primarului și aparatul de specialitate a primarului, conturează autoritatea publică locală executivă.

Reclamantul, în calitate de petiționar, nu se poate adresa Primarului ci compartimentelor funcționale ale Primăriei, prin procedurile interne și adresele de comunicare puse la dispoziție de aceasta, prin urmare acesta a chemat în judecată atât persoana juridică de drept public, Municipiul București, autoritatea publică locală executivă, Primarul General al Municipiului București, cât și Primăria Municipiului București, căreia i s-a adresat la data de 13 decembrie 2019.

b) Prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului București-SCAF cu nr.38535/3/2019 reclamantul B.I.H.C, a chemat în judecată pe pârătele Primăria Municipiului București (UAT



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Municipiul București - Primăria Municipiului București), Direcția Generală de Poliție a Municipiului București (pentru Brigada de Poliție Rutieră București), solicitând printre altele, obligarea pârâtelor să-i comunice în scris, prin e-mail, informațiile pe care le-am solicitat prin mail-ul trimis în data de 18 noiembrie 2019, în temeiul Legii nr.544/2001.

Prin Sentința civilă nr. 5683/6.11.202, printre altele, a fost admisă excepția lipsei capacității procesuale de folosință a primăriei și respinsă ca atare cererea formulată în contradictoriu cu această parte, soluția fiind definitivă prin respingerea recursului ca nefondat prin Decizia nr.2342/09.11.2021 a Curții de Apel București-Secția A IX-A Contencios Administrativ și Fiscal.

Instanța de fond a reținut, că conform art. 5 lit. hh) din Codul administrativ primăria comunei, a orașului, a municipiului, a subdiviziunii administrativ-teritoriale reprezintă structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile autorității deliberative și dispozițiile autorității executive, soluționând problemele curente ale colectivității locale, constituită din: primar, viceprimar, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate la cabinetul primarului și aparatul de specialitate al primarului.

Cu toate acestea, instanța de contencios administrativ a reținut că excepția lipsei calității procesuale pasive a UAT Municipiul București prin Primar general este întemeiată, iar aceeași excepție este neîntemeiată în ceea ce îl privește pe Primarul general, întrucât, deși potrivit art. 96 alin. (1) din Codul administrativ unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu, obligațiile prevăzute de Legea nr. 544/2001 revin, în principal, autorităților și instituțiilor publice, iar nu direct UAT în calitatea de subiect de drept public.

Ambele soluții nu au fost recurate, intrând astfel în puterea lucrului judecat la data pronunțării.



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate” Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978

4.2 Opinia referentului

Potrivit art. 5 lit. hh) din Codul administrativ, primăria este definită ca fiind o structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală.

În acest nou context normativ, primăria nu mai poate sta în proces în nicio calitate, neavând prin definiție capacitate procesuală.

Corespondentul tradițional al capacității procesuale este capacitatea procesuală de folosință (art. 56 Cpc.). La rândul său, capacitatea procesuală de folosință este o extensie, o transpunere în plan procesual, a capacității de folosință, concept definit de art. 28 rap. la art. 25 din Codul civil. Atâta timp cât legiuitorul a definit primăria prin ceea ce nu are, respectiv personalitate juridică și capacitate procesuală, apreciem că practica nu poate ocoli și înlocui această definiție printr-o abordare constructivistă, precum capacitatea administrativă, redând primăriei capacitatea procesuală. Deși poate părea radical, apreciem că raționamentul trebuie continuat până la consecința sa finală: considerăm că definiția primăriei reflectă în planul dreptului substanțial lipsa calității de subiect de drept civil și administrativ și incapacitatea de a avea drepturi și obligații de orice natură.

Primăria este un concept pur birocratic, un mod de lucru, scopul fiind limitat la organizare și coordonare, fără a fi subiect de drept. Structura funcțională a primăriei nu este suma părților și nu împrumută de la primar, direcții, compartimente, birouri etc., personalitate juridică și nici capacitate procesuală. Chiar dacă am accepta că primăria are capacitate administrativă, această structură funcțională nu poate sta în proces în lipsa capacității procesuale.

4.3 Opinia formatorului INM

4.3.1 Clarificarea problemei de drept



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

O primă observație ce se impune a fi făcută este împrejurarea că în ambele cauze supuse analizei, reclamanții nu a chemat în judecată doar primăriile ci și UAT-urile respectiv, primarul ca autoritate a executivă, în cadrul unor raporturi juridice legate de refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri respectiv de comunicare a unor informații de interes public.

Așadar, trebuie făcută distincție în funcție de modul în care reclamantul a sesizat instanța și a stabilit cadrul procesual prin cererea de chemare în judecată, după cum avem de a face cu o coparticipare procesuală sub aspect pasiv ori singura parte chemată în proces este primăria.

Pe de altă parte, problema de drept supusă soluționării este stabilirea cadrului procesual, prin raportare la raportul juridic dedus judecătii și emitentul actului administrativ vătămător, tipic sau asimilat, având în vedere modul de organizare a administrației locale.

4.3.2 Textul legal supus interpretării

Potrivit art. 5 lit. hh) din Codul administrativ, primăria comunei, a orașului, a municipiului, a subdiviziunii administrativ-teritoriale reprezintă structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile autorității deliberative și dispozițiile autorității executive, soluționând problemele curente ale colectivității locale, constituită din: primar, viceprimar, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate la cabinetul primarului și aparatul de specialitate al primarului.

Alte dispoziții legale incidente:

Art.105 alin.1 din Codul administrativ: (1) Autonomia locală se exercită de către autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și județelor.;



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Art.106 alin.1 și 3 din Codul administrativ: 1) Autoritățile administrației publice din comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. (3) Consiliile locale și primarii funcționează ca autorități ale administrației publice locale și rezolvă treburile publice din comune, orașe și municipii, în condițiile legii.

Art.109 alin.1 și 2 din Codul administrativ: 1) Reprezentarea în justiție a unităților administrativ-teritoriale se asigură de către primar sau de către președintele consiliului județean.(2) Primarul sau președintele consiliului județean stă în judecată în calitate de reprezentant legal al unității administrativ-teritoriale, pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale acesteia, și nu în nume personal.

Art.154 alin.6 din Codul administrativ: (6) Primarul, în calitatea sa de autoritate publică executivă a administrației publice locale, reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române și străine, precum și în justiție.

4.3.3 Soluționarea problemei de drept

Raporturile juridice de drept administrativ se nasc între administrație și persoanele fizice sau juridice, care într-un raport de contencios administrativ devin subiect de sezină, adică se consideră vătămate într-un drept sau interes legitim de către acea autoritate publică, în cazul nostru autoritate publică locală printr-un act administrativ în sens larg.

Prin urmare, adresându-se instanței de contencios administrativ, persoana supune controlului de legalitate un act administrativ, ca act juridic emis în regim de putere publică de o autoritate publică care produce efecte juridice de drept administrativ, în cazul autorităților publice locale de către consiliile locale ca autorități deliberative și primarii ca



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

autorități executive, care funcționează ca atare și rezolvă treburile publice din comune, orașe și municipii, în condițiile legii.

Așadar, nu se poate susține că reclamantul, în faza inițială s-a adresat unui aparat birocratic, primăria, creată doar în scop de organizare și coordonare, unei structuri funcționale, prin urmare nu unui subiect de drept. Solicitantul unei informații în materie de urbanism sau a unei informații de interes public s-a adresat autorității locale, primarul și implicit întregii structuri funcționale în care-și desfășoară activitatea, respectiv primăria.

Cererea inițială a primit dată certă dată de un compartiment din cadrul primăriei, fiind astfel înregistrată oficial, iar actul vătămător emis de autoritatea publică executivă, primarul, este redactat, înregistrat și comunicat de către un compartiment funcțional din cadrul primăriei, însă nu se poate pune la îndoială că actul administrativ tipic, de refuz sau tăcerea autorității locale, ca acte asimilate, nu sunt emanația autorității publice locale și aceasta nu este parte unui raport juridic de drept administrativ.

Un contract administrativ încheiat între o structură funcțională din cadrul primăriei și o persoană poate să nu fie semnat de primar ci de persoana desemnată de acesta din cadrul acelei structuri, însă nu se poate susține că nu cuprinde manifestarea de voință a autorității publice locale de a se angaja contractual.

Așa cum s-a reținut în una dintre decizii, reclamantul, în calitate de petiționar, nu se poate adresa întotdeauna primarului ci compartimentelor funcționale ale primăriei, prin procedurile interne și adresele de comunicare puse la dispoziție de aceasta, prin urmare acesta a chemat în judecată atât persoana juridică de drept public, Municipiul București, autoritatea publică locală executivă, Primarul General al Municipiului București, cât și Primăria Municipiului București, căreia i s-a adresat.

În aplicarea principiului rolului judecătorului în aflarea adevărului, prevăzut de art.22 din Codul de procedură civilă, acesta trebuie să identifice corect elementele



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

raportului juridic dedus judecății și să stabilească cadrul procesual, prin raportare la obiectul acțiunii, temeiurile de fapt și de drept și actul administrativ pretins vătămător.

Golită de conținut, dispoziția cu caracter general de la art. 5 lit. hh) din Codul administrativ, poate fi interpretată ca fiind un aparat birocratic de lucru, creată doar în scop de organizare și coordonare, însă nu se are în vedere celelalte dispoziții din același act normativ care reglementează organizarea și funcționarea compartimentelor funcționale ale primăriei, care, alături de primar, viceprimar, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate în cabinetul primarului și aparatul de specialitate a primarului, conturează autoritatea publică locală executivă.

Din acest punct de vedere, respingerea sau anularea cererii de chemare în judecată sau a unui capăt de cerere doar pentru că, formal, reclamantul a indicat doar primăria în calitate de pârâtă, deși din cuprinsul cererii sunt indicate toate elementele unei acțiuni în contencios administrativ, reprezintă totuși un exces de formalism, și aceasta cu atât mai mult cu cât reclamantul a chemat în judecată și UAT-ul și/sau primarul.

Nu se pune problema ca structura funcțională a primăriei să fie suma părților și să împrumute de la primar, direcții, compartimente, birouri etc., personalitate juridică și capacitate procesuală, ci este componentă a autorității publice locale titulare a raportului juridic dedus judecății, neputând fi tratată separat, constituind un tot unitar.

Anterior intrării în vigoare a Codului administrativ, art.77 din Legea nr.215/2001 a administrației publice locale prevedea că Primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale și aparatul de specialitate al primarului constituie o structură funcțională cu activitate permanentă, denumită primăria comunei, orașului sau municipiului, care duce la îndeplinire hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului, soluționând problemele curente ale colectivității locale, iar jurisprudența a stabilit în mod unitar că primăria se bucură de capacitate de drept administrativ.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Având capacitate de drept administrativ avea și capacitate procesuală de folosință, prin urmare în litigiile de drept administrativ putea să stea în proces în calitate de parte.

Definiția de la art. 5 lit. hh) din Codul administrativ nu schimbă cu nimic situația din punct de vedere substanțial prin prisma capacității de drept administrativ, fiind aproape identică, nici restul reglementării neschimbând elementele anterioare care au condus la această concluzie, ceea ce apare în plus fiind sintagma „fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală”, care nu poate fi interpretată decât prin raportare la dispozițiile art.56 din Codul de procedură civilă, unde lipsa personalității juridice are ca și consecință lipsa capacității procesuale de folosință.

Cu toate acestea, art.56 alin.2 din Codul de procedură civilă, prevede că pot sta în judecată asociațiile, societățile *sau alte entități fără personalitate juridic dacă sunt constituite potrivit legii*, iar în materia contenciosului administrativ din punct de vedere procesual nu prezintă relevanță personalitatea juridică ci capacitatea de drept administrativ.

Prin urmare, se poate trage concluzia că și după intrarea în vigoare a Codului administrativ regimul juridic al primăriei din perspectiva capacității de drept administrativ nu s-a schimbat, iar acțiunile în contencios administrativ îndreptate împotriva primăriei sunt considerate ca fiind îndreptate împotriva autorității administrației publice locale executive, respectiv primarul ca parte a structurii funcționale denumită primărie.

Desigur că în situația în care legea specială prevede obligativitatea participării în proces a primarului se vor aplica dispozițiile legii speciale în virtutea principiului „specialia generalibus derogant”.

Pentru aceste considerente, s-a **propus următoarea soluție:**

În interpretarea art. 5 lit. hh) din Codul administrativ raportat la art. art.105 alin.1, art.109 alin.1 și 2 și art.154 alin.6 din Codul administrativ, respectiv art.56 alin.2 din Codul de procedură civilă, acțiunile în contencios administrativ îndreptate împotriva primăriei



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

sunt considerate ca fiind îndreptate împotriva autorității administrației publice locale executive, respectiv primarul, ca parte a structurii funcționale denumită primărie, care are capacitate de drept administrativ.

În situația în care legea specială prevede obligativitatea participării în proces a primarului se vor aplica dispozițiile legii speciale în virtutea principiului „specialia generalibus derogant”.

4.4. Observație:

În cadrul discuțiilor, unii dintre participanți nu au fost de acord că anterior intrării în vigoare a Codului administrativ, în aplicarea art.77 din Legea nr.215/2001 a administrației publice locale jurisprudența a stabilit în mod unitar că primăria se bucura de capacitate de drept administrativ, iar prin introducerea art. 5 lit. hh) din Codul administrativ, în care se prevede expres că „primăria comunei, a orașului, a municipiului, a subdiviziunii administrativ-teritoriale reprezintă structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală (...)”, s-a dorit eliminarea acestei divergențe de practică, voința legiuitorului nefiind aceea de a conferi capacitate de drept administrativ acestei structuri funcționale.

Prin urmare, majoritatea participanților nu au fost de acord cu concluzia că după intrarea în vigoare a Codului administrativ, acțiunile în contencios administrativ îndreptate împotriva primăriei sunt considerate ca fiind îndreptate împotriva autorității administrației publice locale executive, respectiv primarul ca parte a structurii funcționale denumită primărie.

Participanții au fost de acord, în unanimitate, că este în primul rând o chestiune de natură procesuală, apreciind că, în aplicarea principiului rolului judecătorului în aflarea adevărului, prevăzut de art.22 din Codul de procedură civilă, acesta trebuie să identifice corect elementele raportului juridic dedus judecății și să stabilească cadrul procesual, prin raportare la obiectul acțiunii, temeiurile de fapt și de drept și actul administrativ pretins vătămător.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

În condițiile în care în materia contenciosului administrativ din punct de vedere procesual nu prezintă relevanță personalitatea juridică ci capacitatea de drept administrativ, iar potrivit art.56 alin.2 din Codul de procedură civilă, pot sta în judecată asociațiile, societățile sau alte entități fără personalitate juridică dacă sunt constituite potrivit legii, s-a apreciat că este necesar ca în acțiunile în contencios administrativ formulate împotriva primăriei, instanța să identifice corect elementele raportului juridic dedus judecării și să pună în discuție cadrul procesual pentru a stabili dacă sunt îndreptate de fapt împotriva autorității administrației publice locale executive, respectiv primarul, ca parte a structurii funcționale denumită primărie.

4.5. Urmare a discuțiilor, cu unanimitate s-a adoptat următoarea soluție:

În interpretarea și aplicarea art. 5 lit. hh) din Codul administrativ raportat la art. art.105 alin.1, art.109 alin.1 și 2 și art.154 alin.6 din Codul administrativ, respectiv art.22 și 56 alin.2 din Codul de procedură civilă, în acțiunile în contencios administrativ formulate împotriva primăriei, instanța va pune în discuție cadrul procesual pentru a stabili dacă sunt îndreptate împotriva autorității administrației publice locale executive, respectiv primarul, ca parte a structurii funcționale denumită primărie.

În situația în care legea specială prevede obligativitatea participării în proces a primarului se vor aplica dispozițiile legii speciale în virtutea principiului „specialia generalibus derogant”.

5. Titlul problemei de drept: dacă se poate reține puterea de lucru judecat a hotărârilor judecătorești prin care unui membru din familie i s-a recunoscut calitatea de beneficiar al drepturilor prevăzute de Decretul-Lege nr.118/1990, anterior pronunțării de către Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unei chestiuni



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

de drept a Deciziei nr.9/2014 iar în prezent un alt membru de familie invocă același statut, fără alte probe (Curtea de Apel Brașov)

Materia: contencios administrativ

*Obiect Ecris: anulare act administrativ/refuz acordare drepturi persecutați politic
D.L nr. 118/1990*

Acte normative incidente: art.1 lit.d din Decretul Lege nr.118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri; art. 431 alin.2 Cod procedură civilă; Decizia HP nr.9/2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

5.1.Practica judiciară

Prima opinie este aceea că se poate da eficiență efectul pozitiv al puterii de lucru judecat. Argumente:

În drept, art. 431 alin. 2 cod procedură civilă, potrivit căruia „oricare dintre părți poate opune lucrul anterior judecat într-un alt litigiu, dacă are legătură cu soluționarea acestuia din urmă”, reglementează efectul pozitiv al lucrului judecat, înțeles ca posibilitate pentru parte de a se prevala de cele statuate într-o judecată anterioară, atunci când are legătură cu noul proces.

Din interpretarea acestei norme, rezultă că, fără a fi împiedicată o nouă judecată, deoarece nu este îndeplinită condiția triplei identități prevăzută de art. 431 alin. 1 cod procedură civilă, respectiv de părți, obiect și cauză, efectul pozitiv al lucrului judecat obligă instanța ulterioară să aibă în vedere ceea ce o primă instanță a statuat printr-o hotărâre irevocabilă/definitivă și să își argumenteze propriul raționament pe dezlegările anterioare, în condițiile în care acestea au legătură și influențează chestiunea litigioasă dedusă judecării ulterior.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Astfel se poate da eficiență efectului pozitiv al lucrului judecat, în condițiile în care printr-o hotărâre judecătorească definitivă s-a admis acțiunea în contencios administrativ formulată de o rudă a reclamantului și i s-au acordat drepturile pe cale administrativă, situația acesteia fiind similară, astfel că se va considera că reclamanta a suferit persecuții politice în sensul stabilirii domiciliului obligatoriu, în condițiile art. 1 alin.1 lit. d din DL 118/1990, în perioada analizată.

Față de dispozițiile legale arătate anterior este evident că cele reținute de către o instanță, în mod irevocabil/definitiv, au legătură cu litigiul în curs și influențează chestiunea litigioasă dedusă judecării, deoarece, din probe rezultă, fără echivoc, faptul că persoanele în cauză s-au aflat în situații similare întrucât se gospodăreau împreună în perioada relevantă.

Prin urmare, cum în procesul anterior s-a stabilit că ruda reclamantului a avut stabilit domiciliul obligatoriu, ca măsură de natură politică determinată de statutul de chiabur al părinților, această constatare se impune, prin efectul pozitiv al lucrului judecat și cauza ulterioară.

Nu se poate reține că sentința anterioară nu este opozabilă în litigiul ulterior, deoarece față de terți, ceea ce s-a consemnat într-o hotărârea judecătorească are valoare de fapt juridic, iar odată stabilit, un asemenea fapt poate fi invocat, fără nicio restricție, cu privire la orice persoană, cu posibilitatea pentru terți de a face dovada contrară.

Nu poate fi reținută incidența Deciziei nr. 9/13.10.2014 pronunțată de ICCJ - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ce formează obiectul Dosarului nr. 10/1/2014/HP/C, deoarece, aceasta produce efecte pentru viitor, în condițiile art. 521 alin. 3 cod procedură civilă, și nu influențează hotărârile judecătorești irevocabile/definitive pronunțate anterior și care produc efecte în condițiile art. 431 Cod procedură civilă.

Această opinie a fost împărtășită în recurs de către Curtea de Apel Brașov în dosarele 205/119/2021, 18/119/2016.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

A doua opinie este în sensul că hotărârile judecătorești pronunțate anterior, prin care s-a stabilit calitatea de beneficiar al Decretului Lege nr.118/1990 doar pentru simplul motiv că au făcut parte din categoria socială identificată prin denumirea de chiaburi, au devenit caduce ca urmare a Deciziei nr.9/2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, deși nu s-a înlăturat puterea de lucru judecat în mod expres nici nu a fost reținut, fiind reanalizate probele depuse în respectivul dosar, în acest deciziile pronunțate în dosarele 454/119/2016 și 193/119/2016.

5.2 Opinia referentului

Referentul din cadrul Curții de Apel Brașov, dna jud. Ramona Grațielă Milu, îmbrățișază prima orientare jurisprudențială, pentru argumentele mai sus expuse.

5.3 Opinia formatorului INM

5.3.1 Clarificarea problemei de drept

Rezultă din materialul transmis de Curtea de Apel Brașov că problema a apărut în următorul context:

- prin hotărâre judecătorească definitivă s-a stabilit că o persoană X este beneficiară a drepturilor acordate de Decretul-lege nr. 118/1990 deoarece face parte dintr-o familie ai cărei membri au fost considerați chiaburi în timpul regimului comunist și, drept urmare, li s-a limitat libertatea de mișcare; s-a reținut că limitarea libertății de mișcare echivalează cu domiciliu obligatoriu și, deci, că persoana X se încadrează în prevederile art. 1 alin. 1 lit. d din Decretul-lege amintit;

- ulterior rămânerii definitive a hotărârii judecătorești, Înalta Curte, prin HP nr. 9/2014, a stabilit că *noțiunea de "domiciliu obligatoriu" se referă numai la situația în care a fost instituită măsura administrativă de stabilire a domiciliului obligatoriu, cu consecința*



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

îngrădirii dreptului de alegere în mod liber a domiciliului, iar nu și la cazurile în care persoana în cauză și membrii familiei sale au avut limitată doar libertatea de circulație;

- Y, o altă persoană din aceeași familie ca și X, aflată în aceeași situație de fapt ca și X, formulează o acțiune prin care invocă efectul pozitiv al autorității de lucru judecat al hotărârii judecătorești referitoare la X; acțiunea este în curs de judecată în momentul publicării în Monitorul Oficial al HP nr. 9/2014 sau promovată după acest moment.

În acest context, într-o primă opinie s-a apreciat că trebuie să se țină cont de efectul pozitiv al lucrului judecat și să fie înlăturată de la aplicare HP nr. 9/2014 deoarece produce efecte doar pentru viitor, pe când în cea de-a doua opinie s-a ținut cont de HP nr. 9/2014 în detrimentul efectului pozitiv al lucrului judecat.

Potrivit art. 431 alin. 1 și 2 Cod de procedură civilă (CPC):

(1) Nimeni nu poate fi chemat în judecată de două ori în aceeași calitate, în temeiul aceleiași cauze și pentru același obiect.

(2) Oricare dintre părți poate opune lucrul anterior judecat într-un alt litigiu, dacă are legătură cu soluționarea acestuia din urmă.

Efectul pozitiv al autorității de lucru judecat este reglementat de alin. 2 și este condiționat de împrejurarea ca cel de-al doilea litigiu, cel aflat în curs de judecată, să aibă legătură cu primul litigiu, cel soluționat prin hotărâre judecătorească definitivă.

Așa fiind, problema va fi reformulată astfel încât răspunsul propus să fie cât mai exact și mai util în practică, respectiv:

În interpretarea și aplicarea art. 431 alin. 2 CPC, lucrul judecat prin hotărâre definitivă referitoare la un membru de familie căruia i s-a recunoscut calitatea de beneficiar al drepturilor prevăzute de Decretul-Lege nr.118/1990, prin încadrarea în ipoteza prevăzută de art. 1 alin. 1 lit. d din acest Decret-lege datorită asimilării noțiunii de ”domiciliu forțat” cu noțiunea de ”limitare a libertății de circulație”, poate fi invocat de un alt membru de



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

familie care pretinde aceleași drepturi și s-a aflat în aceeași situație de fapt cu primul membru de familie?

În caz afirmativ, instanța care soluționează al doilea litigiu, este ținută să înlăture efectul pozitiv al lucrului judecat și să dea efect HP nr. 9/2014?

Prima întrebare vizează două chestiuni extrem de controversate în practica judiciară (vezi HP nr. 62/2021, care va fi discutată mai jos) care, întâmplător, nu au ridicat probleme la Curtea de Apel Brașov (ambele opinii exprimate în cadrul instanței acceptă ca evident că există lucru judecat). De aceea, pentru a unifica practica judiciară, întrebarea va trebui luată în considerație cu prioritate chiar dacă nu a fost vizată efectiv de instanța de sesizare, deoarece cea de-a doua întrebare are sens doar dacă răspunsul la prima este afirmativ.

Prima chestiune controversată din cadrul primei întrebări este următoarea: lucru judecat poate fi invocat într-un litigiu ulterior și de alte părți decât cele din primul litigiu? Cea de-a doua chestiune controversată privește interpretarea noțiunii de ”legătură între autoritatea de lucru judecat dintr-un litigiu și soluționarea unui alt litigiu” în cazul particular al art. 1 alin. 1 lit. d din Decretul-lege nr. 118/1990.

5.3.2 Soluționarea problemei de drept

A/ Scurte considerații teoretice; procedura civilă din perspectiva logicii judiciare

Dreptul procesual civil reprezintă un caz particular de sistem în care un număr restrâns de principii (de reguli fundamentale), enumerate în principal de art. 5 - art. 23 CPC, sunt dezvoltate în cuprinsul celorlalte articole ale Codului, într-un mod asemănător din punct de vedere logic felului în care legile detaliază Constituția iar actele administrative cu caracter normativ detaliază legile. De ex., citarea și comunicarea actelor de procedură (art. 153 - art. 173) reprezintă dezvoltarea preferată de legiuitorul român a principiului contradictorialității (art. 14), textele referitoare la probe (art. 249 și urm.) detaliază principiul aflării adevărului



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

(art. 22 alin. 2), etc. Sistemul normativ al Codului de procedură civilă, ca parte a sistemului dreptului, se continuă cu hotărârile judecătorești pronunțate în temeiul acestuia.

Ca în orice alt sistem, o condiție de validitate a acestuia o reprezintă ”coerența”, respectiv cerința ca textele de lege și hotărârile judecătorești să nu se contrazică între ele (mai exact, nu trebuie să existe contradicții de tipul ”lege-lege”, ”lege-hotărâre judecătorească” sau ”hotărâre judecătorească - hotărâre judecătorească”) deoarece, din punct de vedere logic, din contradicție rezultă orice. De ex., din două texte sau două hotărâri judecătorești contradictorii se poate trage concluzia că atât reclamantul (și celelalte persoane care se află în aceeași situație juridică) cât și pârâtul (și celelalte persoane care se află în aceeași situație juridică) au în egală măsură dreptate, în același timp și sub același aspect, ceea ce înseamnă că interpretul poate alege orice variantă. Se observă că o astfel de situație contradictorie încalcă cerințele de echitate ale oricărui sistem judiciar.

Mijloacele procesuale prin care CPC asigură coerența hotărârilor judecătorești sunt excepțiile litispendenței și conexității, autoritatea de lucru judecat, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept și recursul în interesul legii (nu ne străduim să fim exhaustivi și nu excludem ca și alte instituții de drept să aibă aceeași funcție, dar cele enumerate sunt cele mai evidente pentru oricine abordează procedura civilă din punct de vedere logic). Primele cinci urmăresc să preîntâmpine contradicția iar cel de-al șaselea să o înlăture atunci când deja s-a produs.

Litispendența (art. 138 CPC) înlătură posibilitatea contradicției în litigii identice (părți, obiect, cauză) iar conexitatea (art. 139 CPC) înlătură contradicția între litigii care au ”o strânsă legătură” unul cu altul.

Autoritatea de lucru judecat înlătură posibilitatea contradicției prin faptul că, prin intermediul art. 431 alin. 1 CPC, interzice o nouă judecată în situații identice (din punct de



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

vedere al părților, obiectului și cauzei) iar prin art. 431 alin. 2 CPC obligă la coerență între litigii asemănătoare, care au legătură unul cu altul.

Efectul negativ al lucrului judecat reglementat de art. 431 alin. 1 CPC reprezintă forma logică pe care o ia litispendența atunci când un litigiu (dintr-o serie posibilă de litigii identice în ce privește părțile, obiectul și cauza) a fost deja soluționat prin hotărâre judecătorească definitivă pe când efectul pozitiv al lucrului judecat reglementat de art. 431 alin. 2 CPC reprezintă forma logică pe care o ia conexitatea când un litigiu (dintr-o serie de litigii asemănătoare, adică între care există ”o strânsă legătură”) a fost deja soluționat prin hotărâre judecătorească definitivă.

HP-ul înlătură posibilitatea unei contradicții viitoare între hotărâri pe când RIL-ul înlătură pentru viitor o contradicție deja existentă, prezentă în hotărâri judecătorești definitive.

Din punct de vedere procesual civil aceste instituții sunt mult diferite între ele în ce privește regimul juridic (condiții, termene, efecte), și de aceea sunt tratate în capitole distincte ale tratatelor de procedură civilă, dar din punct de vedere al logicii juridice ele fac parte din aceeași categorie a instrumentelor destinate să preîntâmpine sau să înlătore contradicția.

Totuși, valoarea coerenței nu este singura protejată de Codul de procedură civilă și ea trebuie armonizată cu valorile încorporate în celelalte principii ale unui proces echitabil. Problema este că valorile pot intra în conflict. Spre exemplu, absolutizarea coerenței poate aduce atingere contradictorialității și dreptului la apărare dacă lucru judecat poate fi opus unei părți care nu a luat parte la prima judecată. De asemenea, absolutizarea coerenței ar conduce la transformarea practicii judiciare în izvor de drept, ceea ce ar diminua utilitatea deciziilor HP și RIL sau chiar le-ar face inutile. Într-adevăr, dacă există autoritatea de lucru judecat referitor la o problemă de drept iar coerența ar fi absolută, nu ar mai exista motiv să fie solicitată pronunțarea unei HP iar în cazul deciziilor RIL, Înalta Curte ar trebui să



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

favorizeze prima hotărâre care a devenit definitivă, ceea ce, evident, nu este cazul. Așadar, coerența trebuie armonizată cu contradictorialitatea și cu dreptul la apărare.

Problemele apar în cazul interpretării art. 431 alin. 2 CPC, în special a expresiei ”oricare dintre părți” precum și a noțiunii de ”legătură” dintre lucru anterior judecat și soluționarea unui nou litigiu. În ce ne privește, în ambele cazuri considerăm că interpretarea trebuie să protejeze cât mai mult coerența hotărârilor judecătorești, și să o limiteze doar dacă aduce atingere contradictorialității și dreptului la apărare (și, în principiu, oricărei alte valori protejate de CPC sau de un act normativ superior în ierarhie). Fiecare valoare trebuie protejată maximal, dar în armonie cu celelalte.

Așa fiind, referitor la prima chestiune, considerăm că efectul pozitiv al lucrului judecat, deși poate fi invocat de oricare din părțile noului litigiu, poate fi opus doar unei părți care a participat și la vechiul litigiu (și care, bineînțeles, este parte și în al doilea) și a putut să se apere efectiv față de aspectul litigios intrat sub autoritate de lucru judecat. Sunt protejate astfel atât contradictorialitatea cât și dreptul la apărare. Nu există însă niciun motiv să apreciem că toate părțile din al doilea litigiu trebuie să fi participat și la primul litigiu deoarece, dacă am face o astfel de apreciere am sacrifica valoarea coerenței fără nicio justificare. Altfel spus, nu se încalcă niciun alt principiu de procedură dacă lucrul judecat poate fi opus doar unei părți care a participat la primul litigiu de oricare parte din al doilea litigiu. Această interpretare nu este una extensivă (cum s-a afirmat uneori în practica judiciară și în doctrină) ci una logică, o interpretare ce ia în calcul rațiunea de a fi a lucrului judecat.

Referitor la cea de-a doua chestiune, considerăm că între lucrul anterior judecat și soluționarea noului litigiu există legătură atunci când în cel de-al doilea litigiu sunt puse în discuție chestiuni de fapt sau de drept care ar aduce atingere coerenței hotărârilor judecătorești (mai multe detalii vor fi date mai jos).



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

B/ Poziția Înaltei Curți referitoare la art. 431 alin. 2 Cod de procedură civilă

Prin HP nr. 62/2021 Înalta Curte a respins două cereri (conexate) formulate de Curtea de Apel Craiova pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile privind dezlegarea următorarei probleme de drept:

Dacă reținerea efectului pozitiv al lucrului judecat, în temeiul dispozițiilor art. 431 alin. (2) din Codul de procedură civilă, presupune sau nu îndeplinirea condiției identității de părți.

S-a considerat că nu este îndeplinită condiția noutății pentru a răspunde cererilor. Într-adevăr, rezultă din cuprinsul deciziei că problema este dezbătută divergent atât în doctrină cât și în jurisprudență (a se vedea pct. 58 și 67-74).

Decizia este totuși utilă deoarece sintetizează această divergență care, se pare, nu afectează și deciziile de speță ale Înaltei Curți (vezi pct. 59-64).

Reținem în special referirea la deciziile nr. 2.497 din 1 octombrie 2014 și nr. 122 din 16 ianuarie 2015 ale Secției I civile, nr. 2.433 din 11 iunie 2015 a Secției de contencios administrativ și fiscal și nr. 198 din 31 ianuarie 2018 a Secției a II-a civile, că prevederile art. 431 alin. (2) din Codul de procedură civilă permit invocarea efectului pozitiv al autorității de lucru judecat în următoarele condiții cumulative:

- a) hotărârea inițială, care produce efectele pozitive ale autorității lucrului judecat, să fie pronunțată după intrarea în vigoare a actualului Cod de procedură civilă;
- b) această hotărâre să fie invocată de către o parte din litigiul inițial, parte și în noul litigiu, căreia hotărârea pronunțată îi este favorabilă;
- c) între primul și cel de al doilea litigiu să existe o legătură, fără a fi necesară identitatea de obiect sau de cauză.

Se observă că toate secțiile civile au îmbrățișat la un moment dat opinia referitoare la condițiile a-c.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

C/ Răspunsul la prima întrebare

Din punct de vedere procedural autoritatea de lucru judecat reprezintă un efect al hotărârii judecătorești și dă substanță principiului securității raporturilor juridice iar din punct de vedere logic, reprezintă unul din mijloacele de asigurare a coerenței hotărârilor judecătorești.

De interes pentru problema în discuție este asemănarea și diferența între dispozițiile art. 431 alin. 1 și 2 CPC, mai sus citate. Asemănarea constă în faptul că în ambele cazuri este vorba de cel puțin două litigii din care unul și numai unul a fost soluționat prin hotărâre judecătorească iar celălalt, sau celelalte, sunt în curs de judecată, indiferent de stadiul acesteia. Diferența constă în faptul că în cazul alin. 1 ambele litigii au aceleași părți, același obiect și aceeași cauză, pe când în cazul alin. 2 "identitatea" este înlocuită de "asemănare", respectiv de "legătura" dintre lucru judecat din primul litigiu și soluționarea celui de-al doilea (sau al celorlalte).

De vreme ce problema "identității de părți" a fost lămurită în sensul că ea nu este necesară (conform celor arătate la lit. A și B de mai sus, în special condiția "b" din deciziile de speță ale ÎCCJ), problema care rămâne de discutat este a legăturii dintre litigii.

De ex., identitatea de părți și obiect între cele două litigii nu reprezintă o astfel de legătură (cum afirmă și ÎCCJ, vezi condiția "c" de mai sus) deoarece, dacă ar reprezenta, lucru judecat într-o acțiune în revendicare bazată pe contract ar putea fi opus într-o acțiune în revendicare ulterioară, între aceleași părți și având același obiect dar bazată pe uzucapiune, nu în temeiul alin. 1, pentru că nu există identitate de cauză, ci în temeiul alin. 2., care nu cere o astfel de identitate. Or, potrivit doctrinei și unei practici judiciare constante, într-o astfel de situație nu există autoritate de lucru judecat. De ce nu? Răspunsul pe care îl dăm este că hotărârile judecătorești nu se contrazic. De ex., hotărârea judecătorească de respingere a acțiunii bazată pe contract nu contrazice hotărârea judecătorească de admitere a acțiunii bazată pe uzucapiune, și invers.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Propunem ca ”legătura” la care se referă art. 431 alin. 2 CPC să fie interpretată în conformitate cu același raționament, ceea ce înseamnă că privește chestiuni care ar putea aduce atingere coerenței celor două hotărâri judecătorești.

În cazul problemei ridicate de Curtea de Apel Brașov, unei persoane i s-a recunoscut prin hotărâre definitivă calitatea de beneficiar al drepturilor prevăzute de Decretul-lege nr.118/1990 prin încadrarea sa în ipoteza prevăzută de art. 1 alin. 1 lit. d din acest Decret-lege, datorită asimilării noțiunii de ”domiciliu forțat” cu noțiunea de ”limitare a libertății de circulație”. În cea de-a doua judecată, aspectul litigios privește tocmai această asimilare: reclamantul din a doua judecată pretinde că este rudă cu reclamantul din prima judecată și că s-a aflat în aceeași situație cu acesta și cere ca cele două noțiuni să fie asimilate și în cazul său, pe când autoritatea pârâtă se apără invocând HP nr. 9/2014 și solicită ca instanța să nu mai asimileze noțiunile. În funcție de soluția ce se va pronunța referitor la chestiunea de drept a asimilării noțiunilor, cea de-a doua hotărâre va fi sau nu coerentă cu prima (o va contrazice sau nu pe prima). În consecință, între lucrul anterior judecat și soluționarea noului litigiu există legătură.

Facem următoarea observație: dacă legătura privește interpretarea unui text de lege atunci instanța care judecă al doilea litigiu are doar două variante: sau interpretează la fel textul de lege pentru a proteja coerența hotărârilor judecătorești sau va sesiza Înalta Curte pentru pronunțarea unei HP. Dacă însă practica judiciară este deja neunitară, astfel încât problema coerenței nu se mai pune, va trebui să soluționeze problema de drept potrivit propriei convingeri, până la pronunțarea unui RIL.

Așa fiind, la prima întrebare se cuvine să se răspundă după cum urmează:

În interpretarea și aplicarea art. 431 alin. 2 CPC, lucrul judecat prin hotărâre definitivă referitoare la o persoană căruia i s-a recunoscut calitatea de beneficiar al drepturilor prevăzute de Decretul-Lege nr.118/1990 prin încadrarea sa în ipoteza prevăzută de art. 1 alin. 1 lit. d din acest Decret-lege, datorită asimilării noțiunii de ”domiciliu forțat” cu



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

noțiunea de ”limitare a libertății de circulație”, poate fi invocat de un alt membru al aceleiași familii care pretinde aceleași drepturi și s-a aflat în aceeași situație de fapt.

Prin urmare, va trebui să se răspundă și la cea de-a doua întrebare, cea efectiv pusă de Curtea de Apel Brașov.

C/ Efectul pozitiv al lucrului judecat și hotărârea prealabilă privind dezlegarea unor chestiuni de drept

După cum s-a arătat, din punct de vedere logic ambele instituții procesuale urmăresc asigurarea coerenței hotărârilor judecătorești. Problema ridicată de Curtea de Apel Brașov a apărut în contextul în care HP nr. 9/2014 dă o dezlegare diferită chestiunii de drept legată de interpretarea și aplicarea art. 1 alin. 1 lit. d din Decretul-lege nr. 118/1990 în raport cu o hotărâre judecătorească definitivă pronunțată anterior. Într-o astfel de situație coerența nu mai poate fi asigurată sub toate aspectele deoarece dacă este protejat efectul pozitiv al lucrului judecat va fi contrazis HP-ul iar dacă va fi respectat HP-ul va fi contrazis efectul pozitiv al lucrului judecat.

Propunem ca într-o astfel de situație instanța să respecte HP-ul. Astfel, potrivit art. 521 alin. 3 CPC, referitor la efectul deciziilor HP, dispune:

Dezlegarea dată problemelor de drept este obligatorie de la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I, iar pentru instanța care a solicitat dezlegarea, de la data pronunțării deciziei.

Se observă că textul nu distinge între diferite tipuri de probleme de drept, respectiv între cele care au fost anterior dezlegate prin hotărâri judecătorești definitive și cele care nu au primit încă o astfel de dezlegare. În consecință, nici interpretul nu trebuie să distingă.

Singura limitare este de natură temporală ceea ce, în legătură cu problema de drept în discuție are următoarele consecințe:



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

- hotărârile judecătorești definitive nu mai poate fi pus în discuție (în speță, hotărârea pronunțată în favoarea primului membru de familie);

- hotărârile judecătorești nedefinitive trebuie să se conformeze deciziei HP (în speță, hotărârea care se va pronunța în litigiul promovat de un alt membru al aceleiași familii, aflat în aceeași situație de fapt cu primul).

Așadar, între coerența cu hotărârile judecătorești definitive de speță și coerența cu deciziile HP va trebui întotdeauna aleasă cea de-a doua. Într-devăr, deciziile HP au un rang superior hotărârilor judecătorești de speță și o funcție diferită, peîntâmpinarea apariției unei practici juridice neunitare și de aceea credem că trebuie să prevaleze în toate cazurile în care legea nu le limitează în mod expres efectele. Totuși, efectele HP se vor mărgini doar la chestiunea de drept dezlegată în mod obligatoriu, fără să poată fi extinse și la alte chestiuni (altfel spus, partea lucrului judecat care nu este eliminată de HP continuă să producă efecte).

Așa fiind, cea de-a doua întrebare va primi următorul răspuns:

Instanța care soluționează al doilea litigiu, este ținută să înlăture efectul pozitiv al lucrului judecat exclusiv în ce privește chestiunea de drept, respectiv interpretarea și aplicarea art. 1 alin. 1 lit. d din Decretul-lege nr. 118/1990, și să dea efect Deciziei nr. 9/2014 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în dosar nr. 10/1/2014/HP/C.

Pentru aceste considerente, **s-a propus următoarea soluție:**

În interpretarea și aplicarea art. 431 alin. 2 CPC, lucrul judecat prin hotărâre definitivă referitoare la un membru de familie căruia i s-a recunoscut calitatea de beneficiar al drepturilor prevăzute de Decretul-Lege nr.118/1990 prin încadrarea în ipoteza prevăzută de art. 1 alin. 1 lit. d din acest Decret-lege, datorită asimilării noțiunii de ”domiciliu forțat” cu noțiunea de ”limitare a libertății de circulație”, poate fi invocat și are legătură cu



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

soluționarea unui litigiu promovat de un alt membru de familie care pretinde aceleași drepturi și s-a aflat în aceeași situație de fapt cu primul membru de familie.

Instanța care soluționează al doilea litigiu, este ținută să înlăture efectul pozitiv al lucrului judecat exclusiv în ce privește chestiunea de drept, respectiv interpretarea și aplicarea art. 1 alin. 1 lit. d din Decretul-lege nr. 118/1990, și să dea efect Deciziei nr. 9/2014 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în dosar nr. 10/1/2014/HP/C.

5.4 Soluția adoptată

Cu unanimitate, participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM.

6. Titlul problemei de drept: interpretarea dispozițiilor art. 1 și art. 2 alin 4 din OUG 155/2001 cu privire la modul de concesionare a serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân și a noțiunii de persoane juridice, asociații și fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor (Curtea de Apel Constanța)

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: concesiune servicii publice

Obiect Ecris: acțiune în anulare act administrative, cod Ecris 4850

Acte normative incidente: art.1, art.2 alin.4 din OUG nr.155/2001, art.2 lit.n) din HG nr.1059/2013 privind Normele metodologice de aplicare a OUG nr.155/2001

1.1. Practica judiciară

La nivelul Curții de Apel Constanța - Secția contencios administrativ și fiscal există practică neunitară în recursurile declarate împotriva sentințelor pronunțate de Tribunalul Tulcea în cauzele formulate de Federația Pentru Protecția Animalelor și Mediului în contradictoriu cu diferite unități administrativ teritoriale și persoane juridice în legătură cu



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Hotărâri de Consiliu Local având ca obiect delegarea gestiunii serviciului specializat pentru gestionarea câinilor fără stăpân și/sau contracte de delegare a gestiunii pentru astfel de contracte.

Problema de drept ridicată în acest caz este aceea a modalității în care autoritățile publice pot concesiunea serviciul specializat și sfera persoanelor juridice cărora serviciul îi poate fi concesiunat. În opinia reclamantei, disp. art. 2 alin 4 din OUG 155/2001 are în vedere doar asociații și fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor.

Într-o primă opinie, instanțele de recurs au considerat că textul vizează toate categoriile de persoane juridice, menționând că este real că asociațiile și fundațiile sunt și ele persoane juridice, însă legiuitorul a menționat separat aceste asociații și fundații, tocmai pentru că Legea nr.100/2016 vorbește de operatori economici care pot încheia contracte de concesiune, fiind astfel o derogare de la legea privind concesiunea serviciilor publice și pentru a sublinia că obiectul lor de activitate trebuie să fie în domeniul protecției animalelor.

În acest sens, normele metodologice au clarificat, prin explicarea unor termeni (persoană juridică de drept public sau privat, care are competența și capacitatea de a presta servicii în domeniul protecției animalelor), că persoanele juridice trebuie să facă dovada că au capacitatea și competența de a presta servicii în domeniul protecției animalelor pentru a executa servicii specializate de gestionare a câinilor fără stăpân și în considerarea faptului că societățile comerciale nu pot avea ca obiect de activitate “gestionarea câinilor fără stăpân”, neexistând o activitate specifică reglementată în acest sens.

Prin urmare, Normele metodologice nu adaugă la lege și nu îi modifică înțelesul, însăși OUG nr. 155/2001 prevăzând că aceste servicii pot fi efectuate de persoane juridice, inclusiv de asociații sau fundații, dar doar de acele asociații și fundații care au fost înființate în scopul protejării animalelor (dosare: 285/88/2020, 1500/88/2019, 1306/88/2020, 936/88/2019).



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

În cea de a doua opinie, s-a reținut că din dispozițiile art. 1 din OUG 155/2001, se desprinde concluzia că această prevedere presupune aplicarea dispozițiilor generale, comune în materia achizițiilor publice privind atribuirea contractelor de concesiune a serviciilor publice și implică organizarea procedurilor corespunzătoare instituite prin Legea 98/2016, însă procedura nu este deschisă decât acelor asociații și fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor urmând ca acestea să contracteze la rândul lor servicii veterinare pentru a respecta scopul înființării serviciului și asigura funcționalitatea acestuia cu servicii specializate (conform art. 2 alin. 2 și alin. 3 din OUG 155/2010). Prin urmare, în condițiile organizării unei proceduri care respectă prevederile art. 2 alin. 4 din OUG 155/2001, întrucât autoritatea publică a optat pentru concesiunea serviciului de utilitate publică, contractul de concesiune a serviciului public nu se poate atribui unei persoane juridice de drept comun, organizată ca o societate comercială, ci numai persoanelor desemnate expres prin lege.

Dispoziția legală cuprinsă în art. 2 alin 4 din OUG 155/2001 nu cuprinde o enumerare, ci o identificare a persoanelor juridice către care serviciul public poate fi concesionat ca fiind asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor. Or, o societate comercială chiar și având ca obiect activități veterinare nu desfășoară activități în domeniul protecției animalelor, protecția animalelor implicând o paletă mai largă de activități decât tratamentele veterinare.

Pe de altă parte, Curtea constată că din prevederile art. 2 din OUG nr. 155/2001 și din cele ale art. 8 HG nr. 1059/2013 pentru aprobarea Normelor Metodologice de aplicare a OUG nr. 155/2001 reiese că legea reglementează doar posibilitatea încheierii unor contracte de concesiune, iar nu a unor contracte de prestări servicii, prevăzând și condiția suplimentară cu referire la persoana concesionarului de a fi o asociație sau fundație care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor (dosare: 778/88/2019, 1148/88/2020, 1240/88/2020).



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

6.2 Opinia referentului

Referentul din cadrul Curții de Apel Constanța, dl jud. Francisc Nemeth, este în sensul celei de-a doua orientări jurisprudențiale.

Se arată că art. 2 alin. 4 din OUG nr. 155/2001 trebuie interpretat în sensul că serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi concesionate numai către asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor și nu oricărei persoane juridice așa cum ar sugera art. 2 lit. n din HG nr.1039/2013 privind normele metodologice de aplicare a OUG nr.155/2001.

În ce privește dispozițiile prevăzute prin art.2 lit. n din Normele de aplicare a OUG nr. 155/2001, se impune a fi observat faptul că noțiunea „operator al serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân” nu se regăsește în textul ordonanței de urgență. Întrucât prevederile art. 2 lit. n din norme sunt relativ ambigue și aparent introduc noțiuni nereglementate sau activități nepermise de actul normativ cu rang superior, consider că acestea nu pot fi interpretate mai departe de sensul și scopului actului normativ respectiv, care prevede că serviciul este prestat ori de unitatea administrativ teritorială ori de asociații și fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor.

Astfel, prin „operator al serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân” nu ar trebui să se înțeleagă că serviciul ar putea fi prestat de orice persoană de drept privat, ci doar de persoana de drept public din cadrul unității administrativ teritoriale înființată sau desemnată în acest sens, ori în cadrul unei asociații de dezvoltare intracomunitară (care are competența și capacitatea de a presta servicii în domeniul protecției animalelor), ori de asociații și fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor prin concesionare cu respectarea dispozițiilor legii. Având în vedere că normele prevăd că poate fi operator al serviciului și o persoană juridică, de drept public sau privat, care are competența și capacitatea de a presta servicii în domeniul protecției animalelor, sensul noțiunilor de competență și capacitate nu poate fi altul decât acela al



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

prestării serviciului înființat de consiliul local printr-o persoană de drept public sau de drept privat înființate de la nivelul unității administrativ teritoriale întrucât persoanele juridice de drept privat obișnuite nu pot avea „competență” privind prestarea unui serviciu dacă nu există o dispoziție expresă a legii în acest sens.

Având în vedere că prin OUG nr. 155/2001 s-a urmărit ca serviciul de gestionare al câinilor fără stăpân să fie asigurat fie de autoritatea locală prin realizarea propriu-zisă a serviciului respectiv ori prin concesionarea către asociații și fundații al căror scop este protecția animalelor, cu atât mai mult cu cât atât ordonanța cât și normele sale de aplicare prevăd că adăposturile pentru câinii fără stăpân nu pot fi deținute decât de unitățile administrative (sau de acestea și alte persoane în parteneriat) sau de asociațiile și fundațiile concesionare, consider că cea de a doua orientare este cea care surprinde scopul adoptării actului normativ în discuție.

6.3 Opinia formatorului INM

6.3.1 Clarificarea problemei de drept

Din materialul comunicat de Curtea de Apel Constanța rezultă că starea de fapt care a dat naștere problemei de drept este următoarea:

- între diferite unități administrativ-teritoriale (UAT) și diferite persoane juridice care nu sunt asociații sau fundații (numite în continuare PJ-nonAF) s-au încheiat, în temeiul OUG nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân și a legislației speciale în materia concesiunilor (nespecificată; conținutul contractelor nu rezultă din materialul transmis), contracte având ca obiect concesionarea serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân;

- diferite entități juridice specializate în protecția animalelor (asociații sau fundații) care nu au participat la procedura concesiunii au solicitat în temeiul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 anularea acestor contracte invocând, printre altele, încălcarea de



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

către UAT a dispozițiilor art. 2 alin. 4 din OUG nr. 155/2001 în sensul că serviciul în discuție nu putea fi concesionat decât unei asociații sau fundații și nu către o PJ-nonAF cum greșit s-a procedat.

Interpretând dispozițiile art. 2 alin. 4 din OUG nr. 155/2001 prin raportarea la art. 2 alin. 1 lit. n din Normele metodologice de aplicare a OUG nr. 155/2001, prima opinie din cele arătate mai sus la pct. 6.1 a înlăturat argumentul, considerând că și o PJ-nonAF poate concesiona serviciul cu condiția să desfășoare activități în domeniul protecției animalelor, pe când cea de-a doua opinie, împărtășită și de referent, a confirmat argumentul, considerând că serviciul poate fi concesionat exclusiv către asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor.

Observăm că ambele opinii au în comun faptul că au considerat acțiunile admisibile, apreciind că reclamantele pot să protejeze un interes general, în subsidiar față de un interes personal, în temeiul legii generale, Legea nr. 554/2004, chestiune care ar putea ridica probleme în funcție de dispozițiile legii speciale. Având în vedere că nu s-a formulat nicio întrebare sub acest aspect și că din datele comunicate nu rezultă ce dispoziții legale au fost aplicate la încheierea contractelor de concesiune, formatorul INM își va limita opinia strict la problema de drept ridicată, pe care, pentru claritate, o va reformula după cum urmează:

Dacă în interpretarea și aplicarea art. 2 alin. 4 din OUG nr. 155/2001 și a art. 2 alin. 1 lit. n din Normele metodologice de aplicare a OUG nr. 155/2001, aprobate prin HG nr. 1059/2013, concesiunarea serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân poate fi făcută exclusiv către asociații și fundații sau și către alte persoane juridice care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor?

6.3.2 Soluționarea problemei de drept



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Potrivit art. 1 alin. 1 din OUG nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân:

Consiliile locale, respectiv Consiliul General al Municipiului București au obligația de a înființa, în funcție de necesități, în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, servicii specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân.

Potrivit art. 2 alin. 4 din aceeași OUG:

Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi concesionate numai către persoane juridice, asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor. Acestea vor contracta servicii veterinare, potrivit reglementărilor legale în vigoare.

Se observă că acest din urmă text legal este într-adevăr neclar deoarece:

- pe de-o parte poate fi înțeles ca enumerând trei destinatari ai serviciilor specializate, respectiv persoanele juridice, asociațiile și fundațiile; problema este că, potrivit art. 1 alin. 2 din OG nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, acestea sunt persoane juridice, astfel încât pare inutil să fie enumerate;

- pe de altă parte poate fi înțeles ca enumerând doar doi destinatari ai serviciilor specializate, asociațiile și fundațiile, care sunt specii de persoane juridice și care sunt amintite tocmai pentru a limita numărul destinatarilor; problema este că în acest caz, după cuvântul ”fundații” ar fi trebuit să urmeze o virgulă, deoarece doar așa expresia ”asociații și fundații” ar fi o apozitie pentru noțiunea de ”persoane juridice”; or, virgula lipsește; pe de altă parte, nu este clar de ce forma de organizare a persoanei juridice ar fi relevantă pentru atingerea obiectivului, respectiv protecția animalelor.

Soluția problemei se găsește în Normele metodologice de aplicare a OUG nr. 155/2001 aprobate prin HG nr. 1059/2013 (Normele). Acestea sunt un act administrativ emis în vederea organizării executării OUG nr. 155/2001, în sensul art. 2 alin. 1 lit. c din Legea nr. 554/2004.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Potrivit art. 2 alin. 1 lit. n din Norme, prin ”operator al serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân” se înțelege o *persoană juridică, de drept public sau privat, care are competența și capacitatea de a presta servicii în domeniul protecției animalelor și căreia i s-a delegat, încredințat sau concesionat, în condițiile legii, realizarea activității de gestionare a câinilor fără stăpân.*

Noțiunea de ”operator” nu apare în cuprinsul OUG nr. 155/2001, cum bine observă referentul din cadrul Curții de Apel Constanța, dar această situație este normală în cazul actelor administrative care organizează executarea legii, acte care au tocmai această menire, să detalieze prevederile generale ale unei legi și condițiile concrete necesare pentru executarea lor (detalierea presupune deseori folosirea unui vocabular mai extins decât cel din lege). De asemenea, această detaliere poate clarifica unele dispoziții ambigue din textul legal. Condiția oricărei detalieri este ca ea să nu lărgescă sau să nu restrângă elementele normei juridice cuprinse în lege (ipoteza, dispoziția sau sancțiunea). Totuși, subliniem că eventuala lărgire sau restrângere nu pot fi cenzurate decât pe calea acțiunii în anulare. Altfel spus, dacă dispoziția din Norme nu este anulată, ea trebuie aplicată.

Dispozițiile art. 2 alin. 1 lit. n din Normele metodologice sunt de interes pentru problema în discuție deoarece clarifică destinatarii normei prevăzute de art. 2 alin. 4 din OUG nr. 155/2001: orice persoană juridică, de drept public sau privat, care are competența și capacitatea de a presta servicii în domeniul protecției animalelor. Așadar, nu este cazul să restrângem destinatarii doar la asociații și fundații.

Pe de altă parte, la același rezultat se ajunge și printr-o interpretare logică și teleologică a textului din ordonanța de urgență. Într-adevăr, nu pare să existe nicio rațiune evidentă pentru care forma de organizare a persoanei juridice ar avea vreo relevanță. Condiția cu adevărat importantă pare mai rezonabil să fie aceea ca indiferent de forma de organizare și indiferent dacă entitatea este publică sau privată, aceasta să aibă competența



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

legală (chestiune de drept) și capacitatea efectivă (chestiune de fapt) de a presta serviciile necesare protecției animalelor.

Pentru aceste considerente, s-a **propus următoarea soluție:**

În interpretarea și aplicarea art. 2 alin. 4 din OUG nr. 155/2001 și a art. 2 alin. 1 lit. n din Normele metodologice de aplicare a OUG nr. 155/2001, aprobate prin HG nr. 1059/2013, concesiunarea serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân poate fi făcută către orice persoană juridică de drept public sau privat care are în drept competența și în fapt capacitatea de a presta servicii în domeniul protecției animalelor.

6.4 Soluția adoptată

Cu majoritate (s-a opus Curtea de Apel Oradea), participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM.

7. Titlul problemei de drept: admisibilitatea/inadmisibilitatea suplimentării prin cererea de chemare în judecată a motivelor de nelegalitate a actului administrativ-fiscal (Curtea de Apel Cluj)

Materia: contencios fiscal

Subcategoria: procedura fiscală-contestarea actului administrativ fiscal.

Obiect Ecris: contestație act administrativ fiscal

Acte normative incidente: Codul de procedură fiscală art. 268, 269, 272, 273, 276, 281 din Legea nr.207/2015; Legea nr. 554/2004, art. 8 alin.1, în forma modificată prin pct. 9 al art. 1 din Legea nr. 212/2018, publicată în Monitorul Oficial nr. 658/30.07.2018.

Cuvinte cheie: contestație act administrativ-fiscal

7.1 Practica judiciară



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

La nivelul Curții de Apel Cluj a fost identificat o practică neunitară în cadrul litigiilor având ca obiect contestarea actelor administrativ-fiscale, în sensul dacă este posibilă invocarea, în fața instanței de judecată, a unor motive de nelegalitate care nu au fost indicate prin contestația administrativă fiscală formulată în temeiul art.268 și următoarele din Codul de procedură fiscală.

În urma verificării jurisprudenței ICCJ în privința acestei probleme de drept s-a constatat că există soluții diferite, fiind identificate dosare în care a fost admisă analizarea criticilor de nelegalitate suplimentare, invocate prin acțiunea introductivă, cât și cauze în care s-a stabilit că suplimentarea motivelor de nelegalitate a actelor fiscale față de cele prezentate în contestația fiscală este inadmisibilă.

La nivelul Curții de Apel Cluj, în sensul inadmisibilității suplimentării criticilor de nelegalitate prin acțiunea introductivă au fost identificate trei cauze:(dosarele nr. 2176/100/2019, 2195/117/2019, 4362/117/2019), iar în motivarea acestui punct de vedere se arată: „Potrivit art.268 al.1 Cod Procedură Fiscală, „împotriva titlului de creanță precum și împotriva altor acte administrative fiscale se poate formula contestație”. Mai apoi, potrivit art. 272 al.1 Cod Procedură Fiscală, „contestațiile formulate împotriva deciziilor de impunere se soluționează de către structurile specializate de soluționare a contestațiilor” care, potrivit art. 273 al.1 cod procedură care se pronunță prin decizie. Curtea reține și aspectul potrivit căruia art. 276 C.pr.fiscală limitează analiza contestației administrative, de către organul fiscal, la susținerile părților. Mai mult, textul legal menționat anterior arată că „soluționarea contestației se face în limitele sesizării”. Potrivit art. 281 al.2, „deciziile date în soluționarea contestației împreună cu actele administrative fiscale la care se referă, pot fi atacată de către contestator sau de către persoanele introduse în procedura de soluționare a contestației, la instanță judecătorească de contencios administrativ competentă, în condițiile legii.”



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Curtea reține, din conținutul textelor legale menționate anterior, că în cadrul specific procedurii fiscale nu se mai poate reține incidență dispozițiilor art. 8 al.1, ultima teză, din Legea nr.554/2004.

În acest context, al existenței unei proceduri administrative determinate, ce stabilește limitele de investire a instanței, nu pot fi primite argumentele susținute de către parte privind posibilitatea extinderii criticilor de nelegalitate, prin acțiunea introductivă.

Punctul de vedere exprimat de către reclamantă lipsește de orice efect juridic decizia administrativă pronunțată în soluționarea contestației, transformând acea procedură din una obligatorie într-una absolut formală. Controlul de legalitate, permis ulterior instanței de judecată, atât asupra deciziei de soluționare a contestației cât și asupra actelor de impunere, ar fi doar aparent în privința deciziei de soluționare dacă s-ar considera că art. 8 al.1 teza finală din Legea nr. 554/2004 ar avea aplicabilitate și în materie fiscală. [...]

În ceea ce privește pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 193 al. 2 c.pr.civ., Curtea reține că cele două situații nu sunt identice. Instanța de fond a arătat, în mod corect, că limitele de investire au fost stabilite de către parte, în faza administrativă a litigiului, când partea a ales să critice doar anumite aspecte din actul de impunere. Punctul de vedere susținut de parte neagă, practic, tocmai procedura administrativă, obligatorie de altfel, aspect ce nu poate fi primit.

Curtea are în vedere și dispozițiile art. 22 al. 1 cod procedură civilă, unde se arată: ”Judecătorul soluționează litigiul conform regulilor de drept care îi sunt aplicabile.”.

Cu privire la concursul de legi, Curtea reține că nu există neconcordanță între codul de procedură fiscală și Legea nr. 554/2004. Codul de procedură fiscală, prin textele legale deja menționate, stabilește conduita de urmat de către cel ce critică un act fiscal, iar norma specială, în speță cea fiscală, se aplică prioritar. Atât timp cât investirea instanței se realizează, în mod legal, doar în urma parcurgerii procedurii administrative de contestare, iar



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

actul ce se contestă este decizia de soluționare a contestației, verificarea legalității actului nu se poate realiza în afara limitelor de investiție inițiale. “.

În sensul admisibilității suplimentării criticilor de nelegalitate prin acțiunea introductivă, potrivit adresei înaintată de instanță, nu a fost identificată practică judiciară ci doar au fost exprimate puncte de vedere cu prilejul discuțiilor profesionale, în sensul că nu există motive de excludere a aplicării dispozițiilor art. 8 al. 1 din legea nr. 554/2004 în materia contenciosului fiscal, norma legală fiind una generală, indiferent de natura concretă a actului administrativ contestat.

7.2 Opinia referentului

Câtă vreme la nivelul Curții de Apel Cluj practica este neunitară, referentul nu a fost în măsură să exprime o opinie.

7.3 Opinia formatorului INM

7.3.1 Clarificarea problemei de drept

Problema de drept supusă soluționării este dacă, în cadrul controlului jurisdicțional de legalitate exercitat în temeiul art.281 alin.2 din Codul de procedură fiscală împotriva deciziei de soluționare a contestației formulată împotriva deciziilor de impunere, emisă în temeiul art.276 din același act normativ, reclamantul poate să invoce și alte motive de nelegalitate a actului administrativ fiscal decât cele invocate în fața comisiei de soluționare a contestației administrative fiscale potrivit art.268 alin.1 din Codul de procedură fiscală, în considerarea dispozițiilor art. 8 al.1, ultima teză, din Legea nr.554/2004, astfel cum a fost modificat prin art. I pct.9 din Legea nr.212/2018.

7.3.2 Dispoziții legale incidente



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Art.268 alin. 1 și 2 din Codul de procedură fiscală-(1) Împotriva titlului de creanță, precum și împotriva altor acte administrative fiscale se poate formula contestație potrivit prezentului titlu. Contestația este o cale administrativă de atac și nu înlătură dreptul la acțiune al celui care se consideră lezat în drepturile sale printr-un act administrativ fiscal.

(2) Este îndreptățit la contestație numai cel care consideră că a fost lezat în drepturile sale printr-un act administrativ fiscal. În lipsa unui act administrativ fiscal, devin incidente prevederile art. 8 alin. (1) teza a doua și art. 11 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Art.269 alin. 2 din Codul de procedură fiscală-2) Obiectul contestației îl constituie sumele și măsurile stabilite și înscrise de organul fiscal în titlul de creanță sau în actul administrativ fiscal atacat, precum și sumele și măsurile nestabilite de către organul fiscal, dar pentru care există această obligație potrivit legii.

Art.273 alin. 2 din Codul de procedură fiscală-Decizia emisă în soluționarea contestației este definitivă în sistemul căilor administrative de atac și este obligatorie pentru organul fiscal emitent al actelor administrative fiscale contestate.

Art.276 alin. 1 din Codul de procedură fiscală (1) În soluționarea contestației organul competent verifică motivele de fapt și de drept care au stat la baza emiterii actului administrativ fiscal. Analiza contestației se face în raport cu susținerile părților, cu dispozițiile legale invocate de acestea și cu documentele existente la dosarul cauzei. Soluționarea contestației se face în limitele sesizării.

Art.281 alin. 2 din Codul de procedură fiscală (2) Deciziile emise în soluționarea contestațiilor împreună cu actele administrative fiscale la care se referă pot fi atacate de



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

către contestator sau de către persoanele introduse în procedura de soluționare a contestației, la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în condițiile legii.(...)

*Art.8 alin.1 din Legea nr.554/2004-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 cel care se consideră vătămat 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.***

7.3.3 Soluționarea problemei de drept

Pentru a putea dezlega această problemă, dacă instanța în soluționarea litigiului fiscal, este obligată să aibă în vedere doar motivele invocate în procedura de soluționare a contestației sau reclamantul poate invoca și alte argumente este necesar ca în prealabil să se procedeze la o interpretare sistematică a celor două acte normative, Legea nr.207/2015, privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, respectiv Legea nr.554/2005 astfel cum a fost modificată prin Legea nr.212/2018.

Din acest punct de vedere se observă că Codul de procedură fiscală este o lege specială față de Legea nr.554/2004, cu un obiect de reglementare diferit, reglementând procedura administrativă fiscală care se derulează exclusiv în fața organelor fiscale de



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

soluționare a contestației, fără să conțină dispoziții de procedură aplicabile fazei de judecată, făcând doar trimitere la Legea nr.554/2004, așa cum s-a arătat.

Prin urmare, dispozițiile art.276 alin. 1 din Codul de procedură fiscală, referitoare la modul de analiză a contestației și limitele sesizare vizează organul competent de soluționare a contestației, după cum de altfel se arată în cuprinsul normei și nu instanța de judecată, astfel încât limitele stabilite inițial nu pot fi extinse și la procedura de judecată, în lipsă de dispoziție legală expresă.

Împrejurarea că prin art.281 alin.2 se prevede că deciziile emise în soluționarea contestațiilor împreună cu actele administrative fiscale la care se referă pot fi atacate de către contestator sau de către persoanele introduse în procedura de soluționare a contestației, la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în condițiile legii, iar soluționarea contestației în faza administrativă se face în limitele sesizării, nu poate conduce la ideea că și judecata trebuie să se facă în aceleași limite din punct de vedere ar motivelor de nelegalitate invocate.

În speță nu există o discuție că reclamantul ar putea contesta obligații fiscale noi, sau alte sume ori acte administrative fiscale care nu au făcut obiectul contestației administrative, ci dacă poate invoca motive de nelegalitate și/sau netemeinicie noi.

În condițiile în care Codul de procedură fiscală nu conține reglementări pentru faza de judecată, ci trimite la Legea nr.554/2004, iar potrivit art.273 alin. 2 din Codul de procedură fiscală, decizia emisă în soluționarea contestației este definitivă în sistemul căilor administrative de atac și este obligatorie pentru organul fiscal emitent al actelor administrative fiscale contestate, procedura de judecată din fața instanței de contencios administrativ este reglementată exclusiv de Legea nr.554/2004 și Codul de procedură civilă.

Chiar dacă instanța de contencios fiscal efectuând un control de legalitate asupra deciziei de soluționare a contestației și a actelor administrative fiscale, aplică prevederile procedurale și substanțiale fiscale incidente raportului juridic fiscal dedus judecății, din



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

punct de vedere procedural sunt aplicabile dispozițiile arătate, inclusiv prevederile art.8 alin.1 din Legea nr.554/2004, care stabilește obiectul acțiunii judiciare, inclusiv teza finală.

Că dispozițiile Codului de procedură fiscală face o delimitare clară între procedura administrativă fiscală și procedura judiciară, rezultă din conținutul art.268 alin.1 teza a doua în care se arată că contestația este o cale administrativă de atac și nu înlătură dreptul la acțiune al celui care se consideră lezat în drepturile sale printr-un act administrativ fiscal, dar mai ales din reglementarea de la alineatul 2, astfel cum a fost modificat prin Legea nr.295/2020, care limitează obiectul contestației administrative fiscale doar la actul administrativ fiscal tipic, pentru actul asimilat făcând trimitere la prevederile art. 8 alin. (1) teza a doua și art. 11 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, persoana vătămată urmând a se adresa direct instanței de contencios administrativ.

Din altă perspectivă, atât decizia de impunere cât și decizia de soluționare a contestației reprezintă acte emise de administrație, act administrativ care constată obligații fiscale respectiv act de soluționare a unei proceduri administrative prelabile, controlul instanței de contencios administrativ este unul de plină jurisdicție un contencios subiectiv împotriva unor acte emise în proceduri administrative vătămătoare, iar controlul de legalitate se efectuează atât din punct de vedere al normelor de drept substanțial aplicabile obligațiilor fiscale stabilite în sarcina contribuabilului cât și din punct de vedere a normelor de procedură aplicabile atât la emiterea actului de impunere cât și la cel de soluționare a contestației.

Remediul jurisdicțional trebuie să fie efectiv, accesul la instanță trebuie să fie efectiv în respectarea dispozițiilor art.21, art.52 din Constituție respectiv art.47 din Cartă, cum se reține și în jurisprudența ÎCCJ indicată în sesizare, astfel încât persoana vătămată poate să invoce atât motivele de nelegalitate invocate inițial dar poate invoca și argumente juridice noi, neavute în vedere inițial, dar care au reieșit ulterior, pe parcursul soluționării



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

contestației administrative fiscale sau urmare a soluționării acestei contestații prin decizia contestată.

Or, a limita accesul la instanța de contencios administrativ doar la argumentele invocate inițial în contestația administrativă, fără a oferi posibilitatea supunerii controlului de legalitate al instanței și a argumentelor conturate ulterior acestui moment, reprezintă o încălcare a dreptului accesului liber la justiție și la un proces echitabil.

În condițiile în care Codul de procedură fiscală nu conține dispoziții de procedură aplicabile în fața instanței de contencios fiscal iar Legea nr.554/2004 nu conține o limitare, dimpotrivă permite ca motivele formulate în acțiunea în anulare să nu fie limitate la cele din procedura prealabilă, nu există un motiv juridic temeinic în a considera inadmisibile argumentele invocate suplimentar față de cele din contestația administrativă fiscală, în fața instanței de contencios fiscal.

Pentru aceste considerente, s-a **propus următoarea soluție:**

În interpretarea art.281 alin. 2 din Codul de procedură fiscală, raportat la art. 8 alin. (1) teza finală din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în cadrul acțiunii în anulare formulate împotriva unui act administrativ fiscal, reclamantul va putea invoca motive suplimentare de nelegalitate și netemeinicie celor invocate în cadrul contestației administrative fiscale, în limitele obiectului contestației.

7.4 Soluția adoptată

Cu majoritate (s-au opus curțile de apel Constanța, Cluj, Iași, Ploiești și Târgu Mureș), participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM.

**8. Titlul problemei de drept: natura juridică a hotărârii de consiliul local de aprobare a planului urbanistic de detaliu: act administrativ individual sau normativ?
(Curtea de Apel Cluj)**



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Materia: *contencios administrativ*

Subcategoria: *drept material-urbanism*

Obiect Ecris: *acțiune în anularea act administrativ.*

Act normativ incident: *art. 48 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 350/2021.*

Cuvinte cheie: *plan urbanistic de detaliu*

8.1 Practica judiciară

Curtea de Apel Cluj a comunicat că există opinii divergente cu privire la natura juridică a actului administrativ de aprobare a unei documentații PUD, respectiv ca fiind fie un act administrativ individual, fie unul normativ, fără să indice și hotărâri pronunțate în această materie din care să rezulte existența unor soluții neunitare sau practică neunitară.

În susținerea punctului de vedere privind natura juridică a HCL de aprobare a PUD ca fiind act administrativ individual, au fost aduse următoarele argumente:

Planul urbanistic de detaliu, deși este menționat ca o reglementare specifică, este, de fapt, o aplicare în concret a elementelor din regulamentul local de urbanism sau din cel general.

În anumite situații se cere elaborarea unui plan urbanistic de detaliu tocmai pentru a se vedea cum se va realiza, în concret, o construcție, în raport de particularitățile unei anumite parcele, prin conformarea construcției ce se propune a fi executată față de construcțiile învecinate. Prin planul urbanistic de detaliu nu se derogă de la planul urbanistic zonal sau de la cel general, trebuind a fi respectate normele urbanistice menționate în cele două planuri iar în baza acelor reglementări trebuie detaliată ulterior executarea în concret a construcției prin intermediul documentației tehnice.

Hotărârea de aprobare a unui PUD are caracter pregătitoriu (prealabil) a actului final, autorizația de construire, și are caracter individual și din perspectiva aspectului adresării



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

sale, a individualizării sale cu privire la o anumită parcelă și prevede detalierea unor aspecte tehnice numai pentru acea parcelă, aspecte ce trebuie reluate, ulterior, în documentația de urbanism, parte a autorizației de construire. Acest ultim act este tot un act administrativ individual.

În planul urbanistic de detaliu nu se detaliază normele din legile specifice în materia urbanismului și a autorizării construcțiilor, ci are loc o aplicare în concret a normelor generale din PUG și PUZ specific.

S-a mai arătat că planul urbanistic de detaliu privește anumite subiecte drept, nu se publică și nu aduce atingere drepturilor altor subiecte de drept.

În privința tezei caracterului normativ al actului administrativ de aprobare a PUD s-a arătat că deși PUD se referă la o parcelă determinată, destinatarii acestui act administrativ nu sunt determinați, ci doar determinabili, fiind reprezentați de titularii unui drept real asupra parcelei în discuție.

S-a arătat că oricine are un drept real asupra terenului, în situația proprietarilor succesivi, și dorește să construiască, trebuie să respecte prevederile PUZ existent. Practic, pentru edificarea viitoare a unor noi construcții, pe aceeași suprafață de teren, nu se va impune adoptarea unui PUZ identic întrucât cel existente nu și-a încetat efectele, regulile din cuprinsul său aplicându-se în mod repetabil.

Natura de act administrativ normativ este generată și de incidența dispozițiilor art. 46 și 47 din Legea nr.350/2001 prin care se stabilește că printr-un plan urbanistic zonal se poate deroga de la planul urbanistic general. Acest din urmă act are caracterul unui act administrativ normativ astfel încât modificarea actului se poate realiza doar prin intermediul unui act modificator derogatoriu, de același rang, respectiv act administrativ normativ.

8.2 Opinia referentului nu a fost conturată, apreciind că sunt argumente consistente în sprijinul ambelor puncte de vedere.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

8.3 Opinia formatorului INM

8.3.1 Textul legal supus interpretării

Potrivit art. 48 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, „1) *Planul urbanistic de detaliu are caracter de reglementare specifică pentru o parcelă în relație cu parcelele învecinate. Planul urbanistic de detaliu nu poate modifica planurile de nivel superior. (2) Planul urbanistic de detaliu este instrumentul de proiectare urbană care detaliază cel puțin:*a) *modul specific de construire în raport cu funcționarea zonei și cu identitatea arhitecturală a acesteia, în baza unui studiu de specialitate;*b) *retragerile față de limitele laterale și posterioare ale parcelei;*c) *procentul de ocupare a terenului și modul de ocupare a terenului;*d) *accesele auto și pietonale;*e) *conformarea arhitectural-volumetrică;*f) *conformarea spațiilor publice. (3) Planul urbanistic de detaliu se elaborează numai pentru reglementarea amănunțită a prevederilor stabilite prin Planul urbanistic general sau Planul urbanistic zonal.*

8.3.3 Soluționarea problemei de drept

Pentru a răspunde la întrebarea dacă Planul de Urbanism de Detaliu este un act administrativ unilateral individual sau normativ trebuie în prealabil să facem distincția dintre cele două categorii de acte administrative în această clasificare.

Este deja o axiomă că actul administrativ cu caracter normativ este emis în scopul organizării executării legii și cuprinde reglementări formulate abstract, de principiu cu caracter obligatoriu pentru un număr nedeterminat de persoane sau situații care se încadrează în ipoteza normei pe care o instituie, determinate fiind numai criteriile pentru stabilirea sferei destinatarilor, iar nu fiecare beneficiar în parte, iar actul administrativ individual este emis în executarea în concret a legii, o manifestare de voință care naște, modifică ori sting un raport juridic de drept administrativ, adresându-se unui anumit



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

destinatar sau unei pluralități de destinatari, determinați sau determinabili prin conținutul actului.

Pe de altă parte, actele administrative cu caracter normativ conțin dispoziții cu caracter general, având aplicabilitate într-un număr nedefinit de situații, astfel că produc efecte juridice erga omnes față de un număr nedefinit de persoane indiferent cine sunt aceste persoane, în timp ce actele administrative cu caracter individual urmăresc realizarea unor raporturi juridice într-o situație strict determinată și produc efecte fie față de o singură persoană, fie față de un număr determinat sau determinabil de persoane.

În materia în discuție, din analiza de ansamblu a Legii nr.350/2001 se desprinde caracterul normativ al reglementărilor urbanistice, de amenajare a teritoriului și de strategie de dezvoltare teritorială, ce fac obiectul acestui act normativ, potrivit art.2 alin.3, „gestionarea (spațială a teritoriului țării) se realizează prin intermediul *amenajării teritoriului și al urbanismului*, care constituie ansambluri de activități complexe de interes general ce contribuie la dezvoltarea spațială echilibrată, la protecția patrimoniului natural și construit, la îmbunătățirea condițiilor de viață în localitățile urbane și rurale, precum și la asigurarea coeziunii teritoriale la nivel regional, național și european.

Activitatea de amenajare a teritoriului trebuie să fie, potrivit art.3: „*globală*, urmărind coordonarea diferitelor politici sectoriale într-un ansamblu integrat; *funcțională*, trebuind să țină seama de cadrul natural și construit bazat pe valori de cultură și interese comune; *prospectivă*, trebuind să analizeze tendințele de dezvoltare pe termen lung a fenomenelor și intervențiilor economice, ecologice, sociale și culturale și să țină seama de acestea în aplicare; *democratică*, asigurând participarea populației și a reprezentanților ei politici la adoptarea deciziilor.”.

Art.4 prevede expres de altfel, cu caracter de principiu, că „urbanismul trebuie să reprezinte o activitate: a) *operațională*, prin detalierea și delimitarea în teren a prevederilor planurilor de amenajare a teritoriului; b) *integratoare*, prin sintetizarea politicilor sectoriale



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

privind gestionarea teritoriului localităților; c) *normativă*, prin precizarea modalităților de utilizare a terenurilor, definirea destinațiilor și gabaritelor de clădiri, inclusiv infrastructura, amenajări și plantații.

Cu alte cuvinte, strategiile de dezvoltare teritorială, activitățile de amenajare a teritoriului și de urbanism sunt acte emise în organizarea executării legii, fiind reglementate ca acte normative, potrivit art.14, activitățile principale de amenajare a teritoriului și de urbanism constând în transpunerea la nivelul întregului teritoriu național a strategiilor, politicilor și programelor de dezvoltare durabilă în profil teritorial, precum și urmărirea aplicării acestora în conformitate cu documentațiile de specialitate legal aprobate.

Potrivit art.39 din Legea nr.350/2001, „(1) în sensul prezentei legi, prin documentații de amenajare a teritoriului și de urbanism se înțelege planurile de amenajare a teritoriului, planurile de urbanism, Regulamentul general de urbanism și regulamentele locale de urbanism, avizate și aprobate conform prezentei legi. (2) Documentațiile de amenajare a teritoriului cuprind propuneri cu caracter director, iar documentațiile de urbanism cuprind reglementări operaționale. (3) Propunerile cu caracter director stabilesc strategiile și direcțiile principale de evoluție a unui teritoriu la diverse niveluri de complexitate. Ele sunt detaliate prin reglementări specifice în limitele teritoriilor administrative ale orașelor și comunelor. (4) Prevederile cu caracter director cuprinse în documentațiile de amenajare a teritoriului aprobate sunt obligatorii pentru toate autoritățile administrației publice, iar cele cu caracter de reglementare, pentru toate persoanele fizice și juridice.”.

În fine, potrivit art.44 din lege, „(1) documentațiile de urbanism sunt rezultatul *unui proces de planificare urbană referitoare la un teritoriu determinat*, prin care se analizează situația existentă și se stabilesc obiectivele, acțiunile, procesele și măsurile de amenajare și de dezvoltare durabilă a localităților. Documentațiile de urbanism se elaborează de către colective interdisciplinare formate din specialiști atestați în condițiile legii. (2) Documentațiile de urbanism transpun la nivelul localităților urbane și rurale propunerile



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului național, zonal și județean. (3) Documentațiile de urbanism *au caracter de reglementare specifică și stabilesc reguli ce se aplică direct asupra localităților și părților din acestea până la nivelul parcelelor cadastrale, constituind elemente de fundamentare obligatorii pentru eliberarea certificatelor de urbanism.*

Planul de urbanism de detaliu este conform art.45 lit. c documentație de urbanism, prin urmare are caracter de reglementare specifică, astfel cum prevede expres art.48 alin.1, *pentru o parcelă în relație cu parcelele învecinate și nu poate modifica planurile de nivel superior.*

Conform alin.(2)și (3) din lege Planul urbanistic de detaliu este instrumentul de proiectare urbană care detaliază cel puțin: a) modul specific de construire în raport cu funcționarea zonei și cu identitatea arhitecturală a acesteia, în baza unui studiu de specialitate;b) retragerile față de limitele laterale și posterioare ale parcelei; c) procentul de ocupare a terenului și modul de ocupare a terenului; d) accesele auto și pietonale; e) conformarea arhitectural-volumetrică; f) conformarea spațiilor publice. (3) Planul urbanistic de detaliu se elaborează numai pentru reglementarea amănunțită a prevederilor stabilite prin Planul urbanistic general sau Planul urbanistic zonal.

Așadar, Legea nr.350/2001 consacră caracterul de reglementare a planurilor de urbanism, plasându-le în zona normativă, fiind acte administrative elaborate de autoritățile administrației publice locale în organizarea executării legii privind amenajarea teritoriului, certificatul de urbanism asigurând, potrivit art.28 din lege, aplicarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate, fiind un act de informare care se eliberează la cererea oricărui solicitant, persoană fizică sau juridică, care poate fi interesat în cunoașterea datelor și a reglementărilor cărora îi este supus respectivul bun imobil.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Certificatul de urbanism, în anumite condiții, astfel cum s-a stabilit prin Decizia RIL nr.25/2017, și autorizația de construit sunt acte de organizare în concret a legii, deci acte administrative individuale cu caracter individual.

Dacă în cazul Planului de Urbanism General este în afara oricărei discuții caracterul de act administrativ cu caracter normativ, iar prin Decizia RIL nr.12/28.06.2021, pronunțată de Înalta Curte de Casație și justiție a fost admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Iași și, în consecință, s-a stabilit că, „ în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 31¹, art. 32 alin. (5) lit. a), art. 39, 44, 45, art. 47 alin. (1) și (2), art. 56 alin. (1), (4), (6) și (7) și art. 64 alin. (3) din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, raportate la art. 68 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, hotărârea consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal reprezintă un act administrativ cu caracter normativ”, rămâne în discuție totuși dacă și PUD-ul este tot un act administrativ cu caracter normativ.

Din analiza dispozițiilor legale menționate rezultă că și PUD-ul este tot un act de reglementare normativă, împreună și cu PUZ-ul și PUG-ul, de la care nu trebuie să deroge, toate la un loc constituind trei cercuri concentrice de reglementare urbanistică, care trebuie să respecte strategia de dezvoltare locală și națională.

Toate cele trei planuri de urbanism au în comun faptul că sunt emise de autoritatea deliberativă a unei unități administrativ teritoriale, respectiv consiliul local și nu se referă la o persoană sau la un grup de persoane, determinate sau determinabile, ci la un anumit teritoriu.

Spre deosebire de PUG și PUZ care vizează întreg teritoriul UAT-ului, sau anumite zone ale acestuia, stabilind un anumit regim urbanistic aplicabil cu mai mare grad de generalitate, PUD-ul în schimb reglementează punctual o parcelă în relațiile cu parcelele învecinate, fiind



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

practic o reglementare individuală, persoana care dorește să construiască pe această parcelă fiind obligată să solicite certificat de urbanism și autorizație de construire, care să respecte PUD-ul, sau să ceară modificarea PUD, dacă din anumite motive nu poate construi, urmând ca ulterior să obțină certificat de urbanism în concordanță cu noul PUD.

În Decizia RIL nr.12/28.06.2021, pronunțată de Înalta Curte de Casație și justiție, unul dintre motivele care au condus la calificarea PUZ-ului ca fiind act administrativ normativ a fost, potrivit pct.61, că „deși subiecții sunt identificabili pe baza înregistrărilor cadastrale, acest lucru nu influențează regulile impuse prin documentațiile de urbanism; în acest sens, aspectele de ordin dimensional ale documentațiilor nu determină destinatarii normelor în mod individual, nefăcându-se, în dispozițiile regulamentelor de urbanism sau în corpul hotărârilor de aprobare, trimitere la persoane fizice ori juridice determinate.”.

Acest argument ar fi valabil și în cazul PUD-ului, că deși titularul parcelei în discuție este identificabil în evidențele cadastrale, reglementarea nu se referă la el în mod individual, ci la teren, care își păstrează regimul și dacă titularul îl înstrăinează, fiind opozabil și noului proprietar și oricărei alte persoane, până când consiliul local va proceda la modificarea acestuia, având aplicabilitate atât în prezent cât și în viitor, indiferent de inițiatorul emiterii.

Astfel, la pct.64 s-a apreciat, în cazul PUZ, că „chiar dacă un astfel de plan va fi aprobat în contextul unei solicitări adresate de o persoană care vrea să obțină un certificat de urbanism, planul urbanistic zonal va produce efecte, indiferent de natura dreptului de proprietate, față de orice persoană fizică sau juridică ce intenționează să construiască în limitele zonei reglementate, așa cum s-a menționat anterior, planul de urbanism zonal fiind aprobat în funcție de rațiuni obiective ce privesc dezvoltarea urbanistică în ansamblu a unei zone din localitate, și nu de rațiuni subiective, determinate de dezvoltarea unei anumite investiții.”.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Din acest punct de vedere, situația PUD nu este identică, întrucât dacă în cazul PUZ, adoptarea hotărârii privind aprobarea sau modificarea unui asemenea plan urbanistic privește un interes generic și, după adoptare, produce efecte față de orice persoană care intenționează să dezvolte un proiect în zona de reglementare urbanistică, PUD-ul se poate emite pentru un anumit proiect (spațiu comercial, fabrică, școală, etc.), în care să se detalieze *identitatea arhitecturală a construcției edificate pe acea parcelă, în baza unui studiu de specialitate, retragerile față de limitele laterale și posterioare ale parcelei; procentul de ocupare a terenului și modul de ocupare a terenului; accesele auto și pietonale, conformarea arhitectural-volumetrică, etc. și se adresează solicitantului investiției, prin urmare are și un subiect determinat.*

Așa cum se prevede și în art.48 alin.3 din lege, Planul urbanistic de detaliu se elaborează numai pentru reglementarea amănunțită a prevederilor stabilite prin Planul urbanistic general sau Planul urbanistic zonal, cu alte cuvinte, se reglementează în amănunt, pentru un anumit edificiu, modul în care acesta se va conforma PUZ și PUG, fiind deci un act emis la cererea titularului fiitoareii construcții, va stabili regimul economic și juridic al acesteia, față de care solicitantul se va conforma. Viitorul proprietar al edificiului va putea solicita schimbarea acestui Plan, în funcție de eventualele sale investiții.

Așadar, avem de-a face cu o reglementare detaliată a modului de conformare a titularului unei parcele care intenționează să construiască, reglementării urbanistice generale și zonale, prin care i se stabilește regimul economic, juridic și arhitectural, încadrarea în zonă, accesul auto și pietonal, prin urmare are un subiect determinat și stabilește obligații în sarcina solicitantului, chiar dacă reglementarea este opozabilă „erga omnes”.

Altfel spus, dacă din punctul de vedere al destinatarilor normei de reglementare urbanistică, planul zonal nu stabilește drepturi și obligații în sarcina unor persoane de dinainte determinate întrucât, se adresează nu numai persoanelor care sunt în prezent suspuse dispozițiilor cuprinse în planul urbanistic zonal, dar și celor care, în viitor, pot fi



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

afectate de această reglementare, adică persoanelor care dețin sau vor deține proprietăți învecinate care pot suporta anumite obligații precum cele derivate din servituțile stabilite privind regimul de înălțime, de retragere la trasa stradală sau de vedere sau de utilități, în cazul planului urbanistic de detaliu stabilește în amănunt modul în care titularul parcelei și solicitantul se va conforma în edificarea viitorului imobil, regimul stabilit prin PUD fiind bază pentru emiterea certificatului de urbanism și a autorizației de construire.

Dacă PUZ-ul se elaborează de regulă pentru stabilirea regimului urbanistic a unei zone a unei localități, nu pentru toate construcțiile edificate în acea zonă se solicită și se eliberează un PUD, ci doar atunci când se impune a se stabili elemente particulare concrete specifice acelei construcții, investiții, etc., în vederea conformării acesteia cu reglementarea zonală.

Prin urmare, în raport de aceste considerente, apreciem că prima orientare jurisprudențială este în concordanță cu natura juridică a planului urbanistic de detaliu, dispozițiile legale incidente și efectele acestuia, atât din perspectiva obiectului cât și persoanelor cărora li se adresează.

Pentru aceste considerente, s-a propus următoarea soluție:

În interpretarea dispozițiilor art. 48 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 350/2021, raportat la art.2 alin.1 lit. c din Legea nr.554/2004, hotărârea de consiliul local de aprobare a planul urbanistic de detaliu are natura juridică de act administrativ unilateral cu caracter individual.

8.4 Soluția adoptată

Cu majoritate (s-au opus ÎCCJ și curțile de apel Brașov, Constanța, Iași și Oradea), participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM.



***Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!***





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

9. Titlul problemei de drept: calitatea procesuală activă a terțului beneficiar al autorizației de construire contestate, în exercitarea căii de atac a recursului, în condițiile în care nu a fost parte la judecarea în fond a cauzei; norma prevăzută de art.16 ind.1 Legea 554/2005 este de ordine publică sau privată?; remediul procedural în cazul în care nu este chemat în judecată terțul beneficiar al actului administrativ (Curtea de Apel Galați)

Materia: contencios administrativ și fiscal

Obiectul din Ecris: anulare act administrativ

Acte normative incidente: art. 458 , 78 Cod procedură civilă, art.16 id.1 Legea 554/2004

9.1 Practica judiciară

Prin acțiunea înregistrată pe rolul instanței de fond, reclamatul Prefectul Județului V. a solicitat instanței, în contradictoriu cu Primăria Municipiului A., anularea autorizației de construire al cărei beneficiar este SC XX SRL, fără ca aceasta din urmă să fie parte în proces. Prin întâmpinarea depusă, pârâta UAT achiesează în tot la capetele de cerere formulate de reclamant și solicită instanței să pronunțe o hotărâre în temeiul art.436 Cod procedură civilă. Prin sentința Tribunalului se ia act de recunoașterea pretențiilor din partea pârâtei și se dispune anularea autorizației de construire.

Împotriva aceste sentințe, declară recurs beneficiarul autorizației de construire, deși nu a făcut parte din cadrul procesual de la fond , invocând tocmai faptul că instanța de fond nu a stabilit în mod judicios cadrul procesual pasiv și a invocat prevederile art.16 ind.1 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004.

Atât Instituția Prefectului cât și Primăria A., prin întâmpinarea depusă, au invocat excepția lipsei calității procesuale active a recurenteii arătând că Sc XX SRL a formulat calea



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

de atac a recursului împotriva unei hotărâri în care nu a avut calitatea de parte. (dosar nr. 534/91/2021).

Într-o primă opinie s-a apreciat că prin raportare la prevederile art.458 Cod procedură civilă, calea de atac poate fi introdusă și de unele persoane care nu au participat sau nu au dobândit calitatea de parte la judecata în fond iar prevederile art.16 ind.1 din legea 554/2004 își găsește aplicarea atunci când efectele actului administrativ ce urmează a fi anulat se răsfrâng nemijlocit asupra beneficiarului unui act administrativ individual dacă acțiunea este promovată de un terț sau în situația în care beneficiarul actului atacă actul administrativ unilateral și anularea acestuia produce efecte nemijlocite față de un terț.

Tot în cadrul acestei opinii s-a apreciat că dispozițiile art. 16 ind.1 din Legea 554/2004 sunt imperative în ceea ce privește obligația instanței de a pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altei persoane atunci când raportul juridic dedus judecării o impune, motiv pentru care s-a apreciat că terțul beneficiar al actului administrativ are calitate procesuală activă.

În continuare, s-a apreciat că remediul procesual în cazul acțiunii în anulare, în care nu este chemat în judecată terțul beneficiar este acela al trimiterii cauzei spre rejudecare la instanța de fond.

Într-o a doua opinie s-a arătat că tocmai caracterul incomplet al cadrului procesual îndreptățește instanța de recurs să recunoască terțului beneficiar calitatea procesuală activă în exercitarea căii de atac, însă invocarea excepției lipsei calității procesuale active de către părțile inițiale are semnificației unei opoziții cu privire la introducerea terțului în cauză. În acest context, în acord cu prevederile art.16 ind.1 teza a 2-a din Legea 554/2004, acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă.

9.2 Opinia referentului



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Referentul din cadrul Curții de Apel Galați, dl jud. Cosmin-Răzvan Mihăilă, consideră corectă cea de-a doua opinie.

Se arată că trebuie să i se recunoască terțului beneficiar al actului administrativ calitatea procesuală activă, chiar dacă nu a fost parte la judecarea în fond a cauzei, însă față de poziția procesuala a intimaților referitoare la introducerea în cauză a terțului, soluția nu poate fi decât cea respingerii acțiunii ca inadmisibilă.

9.3 Opinia formatorului INM

Observăm că propunerea nu a dat naștere la opinii divergente în cadrul instanțelor judecătorești. Potrivit practicii administrative urmată constant în astfel de situații de formatorul INM, o problemă care nu a dat încă naștere la hotărâri judecătorești divergente va fi totuși soluționată dacă, având în vedere că este întâlnită în mod repetat în litigii aflate pe rolul instanțelor judecătorești, a făcut obiect de dezbatere doctrinară și/sau de discuții contradictorii în ședințele de secție și apare iminent că va conduce la practică judiciară divergentă (în același sens, vezi problema nr. 8 din minuta întâlnirii din noiembrie 2020, problema nr. 2 din minuta întâlnirii din noiembrie 2021).

Din materialul transmis, rezultă că problema de drept a fost întâlnită într-un singur dosar aflat pe rolul Curții de Apel Galați și că, deși a fost dezbătută în cadrul secției și a dat naștere la opinii contrare, nu are caracterul repetitiv necesar pentru a naște o practică judiciară divergentă. Așa fiind, apreciem că nu poate fi discutată în cadrul întâlnirilor organizate în baza Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 148/2015 destinată unificării practicii judiciare, motiv pentru care propunem, în principal, lăsarea ei nesoluționată ca fiind, în prezent, pur teoretică.

În subsidiar, în situația în care divergența de opinii va fi considerată reală și iminentă, propunem soluția ce se va arăta în continuare.

Curtea de Apel Galați a pus în esență următoarele trei întrebări:



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

- dacă beneficiarul unei autorizații de construire anulate de instanța de fond are calitate procesuală activă în exercitarea căii de atac a recursului, în condițiile în care nu a fost parte la judecarea în fond a cauzei;

- care este remediul procesual în acest caz?;

- dacă norma prevăzută de art.16¹ Legea 554/2005 este de ordine publică sau privată?;

Referitor la prima întrebare observăm că noțiunea de ”calitate procesuală activă” are un înțeles tehnic precis în procedura civilă, fiind definită de art. 36 teza I CPC: *[c]alitatea procesuală rezultă din identitatea dintre părți și subiectele raportului juridic litigios, astfel cum acesta este dedus judecării.* Or, din chiar datele problemei rezultă că titularul autorizației de construire nu a fost parte la judecata fondului astfel încât problema calității procesuale nu se pune.

În realitate, întrebarea Curții de Apel Galați se referă la situația în care titularul autorizației de construire poate avea calitatea de subiect al căii de atac, deși nu a participat la judecata în fond. Răspunsul este dat de art. 28 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 raportat la art. 458 CPC. Potrivit acestui din urmă text legal, *[c]ăile de atac pot fi exercitate numai de părțile aflate în proces care justifică un interes, în afară de cazul în care, potrivit legii, acest drept îl au și alte organe sau persoane.* Textul este urmarea logică a dispozițiilor art. 435 alin. 1 CPC potrivit cărora *hotărârea judecătorească este obligatorie și produce efecte numai între părți și succesorii acestora* (textul reglementează principiul relativității hotărârilor judecătorești). Așadar, beneficiarul autorizației nu poate avea calitatea de subiect al recursului.

Un argument suplimentar rezultă din dispozițiile art. 494 Cpc referitoare la judecata recursului (*dispozițiile de procedură privind judecata în primă instanță și în apel se aplică și în instanța de recurs, în măsura în care nu sunt potrivnice celor cuprinse în prezenta secțiune*) raportate la dispozițiile art. 478 alin. 1 Cpc, potrivit cărora *prin apel nu se poate schimba cadrul procesual stabilit în fața primei instanțe.*



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

În consecință, având în vedere că beneficiarul autorizației de construire nu a fost parte în cauză la judecata fondului, că nu există niciun text de lege care să-i permită să exercite calea de atac și că în recurs, la fel ca în apel, nu se poate schimba cadrul procesual, rezultă că acesta nu are calitatea de recurent, ceea ce înseamnă că recursul va fi respins ca inadmisibil sau, formulare echivalentă în context, ca fiind formulat de o persoană care nu are calitatea de subiect al recursului.

Totuși, hotărârea judecătorească pronunțată de instanța de fond în aceste condiții, rămasă definitivă, nu produce niciun efect față de titularul autorizației, ceea ce înseamnă că autorizația de construire continuă să-și producă toate efectele în raporturile juridice dintre titular și terți, fie aceștia autorități publice sau persoane private, ca și când nu ar fi fost anulată. Consecința este un efect direct al principiului relativității efectelor hotărârii judecătorești. De asemenea, hotărârea nu îi este opozabilă în condițiile art. 435 alin. 2 Cpc deoarece dovada contrară rezultă chiar din autorizația pe care o deține și care își produce toate efectele dacă nu este anulată printr-o hotărâre judecătorească pronunțată în contradictoriu (și) cu persoana sa. Eroarea primei instanțe care a judecat cauza cu un cadru procesual incomplet (incomplet în raport cu părțile raportului juridic litigios, primarul care eliberează autorizația și beneficiarul acesteia) nu produce niciun efect față de beneficiarului autorizației.

Cu privire la celelalte două întrebări, care trebuie analizate împreună, considerăm că art. 16¹ din Legea nr. 554/2004 este de ordine publică și, drept urmare, încălcarea sa de către prima instanță poate fi invocată din oficiu de către instanța de recurs în temeiul art. 489 alin. 3 Cpc, potrivit căruia, *dacă legea nu dispune altfel, motivele de casare care sunt de ordine publică pot fi ridicate din oficiu de către instanță, chiar după împlinirea termenului de motivare a recursului, fie în procedura de filtrare, fie în ședință publică*, raportate la art. 488 alin. 1 pct. 5 Cpc, potrivit căruia casarea unei hotărâri se poate face *când, prin*



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

hotărârea dată, instanța a încălcat regulile de procedură a căror nerespectare atrage sancțiunea nulității.

Subliniem două chestiuni:

Prima: instanța poate invoca din oficiu acest motiv de casare dar nu este obligată să o facă deoarece nu există nicio normă legală în acest sens. Credem însă că dacă observă sau, ca în cauza invocată de Curtea de Apel Galați, beneficiarul autorizație o sesizează (chiar pe cale unui recurs inadmisibil), instanța de recurs este ținută de considerente de echitate să invoce motivul de casare amintit.

A doua: afirmăm că art. 16¹ din Legea nr. 554/2004 este de ordine publică deoarece protejează interesul general care rezultă din contradictorialitate și dreptul la apărare, principii fundamentale ale procesului civil. Într-adevăr, potrivit acestui text de lege:

Când raportul juridic dedus judecății o impune, instanța de contencios administrativ va pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altei persoane. Dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză a terțului și instanța apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, aceasta va respinge cererea fără a se pronunța în fond.

Raportul juridic dedus judecății este raportului juridic de drept material în legătură cu care s-a născut situația litigioasă. Expresia ”o impune” se referă la identitatea juridică ce trebuie să existe între părțile raportului de drept material și părțile raportului de drept procesual deoarece soluția ce se va da litigiului poate modifica primul raport. Or, ambele principii amintite sunt de interes general și ar fi încălcate dacă s-ar permite modificarea unui raport juridic de drept material față de o persoană care nu a fost chemată în judecată și nu a avut posibilitatea să pună concluzii și să se apere.

Așa fiind, trebuie să se răspunsă la ultimele două întrebări după cum urmează:

În interpretarea și aplicarea art. 16¹ din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, instanța de recurs sesizată cu calea de atac împotriva unei sentințe pronunțate în



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

condițiile de mai sus, poate din oficiu să pună în discuția părților introducerea în cauză a titularului autorizației de construire, în calitate de pârât, după care:

- dacă una din părți cere introducerea în cauză a titularului autorizației de construire, admite recursul, casează sentința și trimite cauza spre rejudecare la prima instanță (unde, bineînțeles, judecata se va relua cu cadrul procesual complet);

- dacă niciuna din părți nu cere introducerea în cauză a titularului autorizației de construire, admite recursul, casează sentința și rejudecând cauza, respinge acțiunea ca inadmisibilă pentru lipsa coparticipării procesuale obligatorii.

Cele două variante posibile sunt urmarea logică a celor deja arătate: admitând recursul, instanța nu poate să introducă în cauză beneficiarul autorizației, nici chiar dacă părțile o cer, deoarece nu poate modifica în recurs cadrul procesual, iar dacă părțile nu cer introducerea în cauză a terțului, atunci nimic nu oprește ca soluția de respingere a acțiunii să fie dispusă direct de instanța de control.

Sintetizând cele mai sus arătate, **s-a propus următoarea soluție:**

În principal:

Lasă nesoluționată problema de drept ca fiind, în prezent, pur teoretică.

În subsidiar:

Titularul unei autorizații de construire anulate în primă instanță nu are calitate de recurent, dacă nu a fost parte la judecata fondului. Hotărârea judecătorească pronunțată în aceste condiții, rămasă definitivă, nu produce niciun efect față de titular iar autorizația de construire continuă să-și producă toate efectele în raporturile juridice dintre titular și terți, fie aceștia autorități publice sau persoane private, ca și când nu ar fi fost anulată.

În interpretarea și aplicarea art. 16¹ din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, instanța de recurs sesizată cu calea de atac împotriva unei sentințe pronunțate în condițiile de mai sus, poate din oficiu să pună în discuția părților introducerea în cauză a titularului autorizației de construire, în calitate de pârât, după care:



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

- dacă una din părți cere introducerea în cauză a titularului autorizației de construire, admite recursul, casează sentința și trimite cauza spre rejudecare la prima instanță;
- dacă niciuna din părți nu cere introducerea în cauză a titularului autorizației de construire, admite recursul, casează sentința și rejudecând cauza, respinge acțiunea ca inadmisibilă pentru lipsa coparticipării procesuale obligatorii.

9.4 Soluția adoptată

Cu unanimitate, participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM în subsidiar.

10. Titlul problemei de drept: conflict de competență: posibilitatea, respectiv imposibilitatea stabilirii competenței în favoarea unei instanțe terțe față de cele între care s-a ivit conflictul (Curtea de Apel Târgu-Mureș)

Materia: drept procesual civil

Subcategorie: drept procesual civil

Obiect Ecris: conflict de competență

Acte normative incidente: art. 135 Cod proc. civ.

10.1 Practica judiciară

Potrivit referatului transmis de Curtea de Apel Târgu Mureș, în cadrul secției de contencios administrativ a acestei instanțe s-au conturat două opinii în legătură cu posibilitatea instanței investită cu soluționarea unui regulator de competență să stabilească competența de soluționare a cauzei în favoarea unei instanțe terțe față de cele între care s-a ivit conflictul.

Chiar dacă problema de drept interesează deopotrivă și secțiile civile ale instanțelor, se constată că aceasta s-a ivit ca urmare a pronunțării unor hotărâri de instanțele de



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

contencios administrativ și fiscal, cele două decizii indicate fiind pronunțate de ICCJ-SCAF, reflectând de fapt existența unei practici neunitare la nivelul secției Instanței Supreme.

Într-o primă opinie s-a apreciat că instanța învestită cu soluționarea conflictului de competență are posibilitatea de a stabili competența de soluționare a cauzei în favoarea unei instanțe terțe față de cele între care s-a ivit conflictul.

Indiferent de instanțele între care s-a ivit conflictul, în pronunțarea regulatorului de competență, trebuie să se stabilească instanța de judecată competentă conform dispozițiilor legale aplicabile, chiar dacă aceasta presupune trimiterea cauzei pentru competență soluționare unei instanțe neimplicate în conflictul negativ.

Această opinie este reflectată, spre exemplu, în Decizia nr. 6210/8.12.2021, pronunțată de Î.C.C.J., în dosarul nr. 634/268/2021.

Într-o a doua opinie, se apreciază că instanța învestită cu soluționarea conflictului de competență nu are posibilitatea de a stabili competența de soluționare a cauzei în favoarea unei instanțe terțe față de cele între care s-a ivit conflictul. (Decizia nr. 5162/28.10.2021, pronunțată de Î.C.C.J., în dosarul nr. 714/268/2021).

Prin raportare la dispozițiile legale incidente, instanța competentă să soluționeze litigiul ar fi o altă instanță decât cele între care s-a ivit conflictul de competență. Însă, având în vedere limitele investirii sale, instanța care este chemată să soluționeze un conflict negativ de competență trebuie să aibă în vedere mecanismul aferent soluționării incidentului procedural al conflictului de competență, astfel cum acesta este reglementat de prevederile art. 133-137 C. proc. civ., ce nu permite să se stabilească competența de soluționare a cauzei în favoarea altei instanțe de judecată decât cele între care s-a ivit conflictul.

De asemenea, în doctrină (G. Boroi, M. Stancu, Drept procesual civil, Ed. Hamangiu, 2020, p. 328) se menționează că, dacă instanța care soluționează conflictul de competență constată că niciuna dintre instanțele sesizate nu este competentă, apreciind ca fiind



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

competență o altă instanță, va trimite acesteia din urmă dosarul, pe cale administrativă, existând posibilitatea ca respectiva instanță să își decline, la rândul său, competența.

În consecință, pe calea regulatorului de competență nu ar putea fi stabilită competența de soluționare a cauzei, în favoarea unei instanțe terțe față de cele între care s-a ivit conflictul.

Această din urmă opinie este reflectată și în practica Curții de Apel Târgu-Mureș, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal: Sentința nr. 5/17.02.2022, pronunțată în dosarul nr. 2819/320/2021.

10.2 Opinia referentului este concordantă celei de-a doua opinii evidențiate mai sus, pentru argumentele expuse în susținerea acesteia.

10.3 Opinia formatorului INM

10.3.1 Clarificarea problemei de drept

Preliminar, se cuvine a se preciza faptul că în cadrul ședinței din data de 28.02.2022 a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, în care s-au întrunit judecătorii acestei secții, în temeiul art.55 alin.1 din Regulamentului privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare, la punctul ce privea unificarea jurisprudenței, s-a stabilit cu unanimitate că instanța investită cu regulatorul de competență poate, atunci constată că niciuna dintre instanțele între care s-a ivit conflictul nu este competentă să judece cauza, să investească o instanță terță față de acest conflict, dar care este, de fapt, competentă legal să judece cauza.

În aceeași ședință s-a constatat faptul că problema de drept a fost pe ordinea de zi a ședinței Plenului judecătorilor Secției I Civilă a ÎCCJ din data de 23.02.2022, concluzionându-se în senul că poate fi investită o instanță terță, întrucât ar contraveni principiului legalității



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

să se stabilească competența în favoarea unei instanțe mai puțin competente, respectiv una dintre cele două instanțe între care s-a ivit conflictul. La nivelul acestei secții un singur complet a adoptat soluția contrară.

În ceea ce privește Secția a II-a civilă, s-a învederat faptul că nu au fost identificate soluții contrare, într-o singură situație cauza fiind trimisă pe cale administrativă la o instanță terță competentă.

Prin urmare, se poate concluziona că problema de drept sesizată a fost lămurită, practica judiciară fiind unificată pe cale administrativă la instanța vizată de referatul de sesizare.

Cu toate acestea urmează să procedăm la analiza dispozițiilor legale incidente și a opiniilor susținute.

10.3.2 Textul legal supus interpretării

Potrivit art. 135 Cod proc. civ.:

(1) Conflictul de competență ivit între două instanțe judecătorești se soluționează de instanța imediat superioară și comună instanțelor aflate în conflict.

(2) Nu se poate crea conflict de competență cu Înalta Curte de Casație și Justiție. Hotărârea de declinare a competenței sau de stabilire a competenței pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție este obligatorie pentru instanța de trimitere.

(3) Conflictul de competență ivit între o instanță judecătorească și un alt organ cu activitate jurisdicțională se rezolvă de instanța judecătorească ierarhic superioară instanței în conflict.

(4) Instanța competentă să judece conflictul va hotărî, în camera de consiliu, fără citarea părților, printr-o hotărâre definitivă.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

10.3.3 Soluționarea problemei de drept

În concordanță și cu opinia exprimată și în ședința de unificare din data de 13.12.2021 a ICCJ-SCAF, când s-a amânat soluționarea problemei de drept pentru data de 28.02.2022, pentru documentare suplimentară, opinez în sensul primei orientări.

Un prim argument în sprijinul soluției în sensul că poate fi investită o instanță terță este unul de text, Codul de procedură civilă nu prevede expres soluțiile pe care instanța investită cu regulatorul de competență le poate pronunța, art.135 alin.4 prevăzând că „va hotărî, în camera de consiliu, fără citarea părților, printr-o hotărâre definitivă”, fără se arate că va stabili competența în favoarea uneia dintre instanțele aflate în conflict.

Deși interpretând logic dispozițiile art.133-135 din Cod, se poate ajunge la concluzia că instanța superioară comună instanțelor aflate în conflict nu ar putea să stabilească competența decât în favoarea uneia dintre ele, totuși, astfel cum s-a reținut și în cadrul ședinței Plenului judecătorilor Secției I Civilă a ÎCCJ din data de 23.02.2022, ar contraveni principiului legalității să se stabilească competența în favoarea unei instanțe necompetente.

Pe de altă parte, însăși natura juridică a regulatorului de competență este stabilirea instanței de judecată competente să judece un litigiu, însă nu se poate pleca de la prezumția că una dintre instanțele aflate în conflict este și competentă, astfel încât nu se poate admite totuși că regulatorul să stabilească competența în favoarea unei instanțe necompetente.

Un alt motiv în favoarea primei orientări jurisprudențiale este și împrejurarea că regulatorul de competență nu este o cale de atac, prin pronunțarea unui regulator de competență nu se critică sentințele de declinare, instanța nu se comportă ca o instanță de control judiciar, ci stabilește instanța competentă, pronunțând o hotărâre definitivă prin care tranșează problema competenței de soluționare în primă instanță a litigiului.

Pornind de la această idee se constată că regulatorul presupune trei etape: într-o primă etapă se verifică dacă există un conflict pozitiv sau negativ de competență, astfel cum prevăd dispozițiile art.133 din Codul de procedură civilă; apoi se verifică competența



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

instanței sesizate cu regulatorul de competență și apoi, constatând că instanțele care au declinat competența nu sunt competente, stabilește instanța competentă.

În condițiile în care instanța investită cu regulatorul de competență stabilește că suntem în prezența unui conflict de competență care se soluționează pe calea regulatorului de competență și este și competentă să se pronunțe asupra conflictului de competență, va stabili instanța competentă, aceasta fiind menirea acestei proceduri judiciare să clarifice definitiv instanța competentă.

Soluția de stabilire a competenței în favoarea uneia dintre instanțele aflate în conflict, care ar fi „mai competentă”, cu indicația în considerente ca instanța de trimitere să pună în discuție o eventuală declinare a competenței în favoarea unei alte instanțe care ar fi de fapt competentă nu este în spiritul bunei administrări a actului de justiție.

Nu este în concordanță cu dreptul la bună administrare în ceea ce privește actul de justiție nici soluția doctrinară ca instanța care soluționează conflictul de competență să trimită instanței terțe dosarul, pe cale administrativă, existând posibilitatea ca respectiva instanță să își decline, la rândul său, competența, totuși, așa cum s-a arătat, menirea regulatorului de competență este să clarifice definitiv chestiunea instanței competente să soluționeze un litigiu.

Pentru aceste considerente, s-a propus următoarea soluție:

În interpretarea și aplicarea art.135 din Codul de procedură civilă instanța investită cu soluționarea unui regulator de competență poate să stabilească competența de soluționare a cauzei în favoarea unei instanțe terțe față de cele între care s-a ivit conflictul.

10.4 Soluția adoptată

Cu majoritate, participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM.

Curtea de Apel Cluj a considerat că dosarul ar trebui înaintat instanței competente pe cale administrativă.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Alte curți de apel (Brașov și Târgu Mureș) au considerat că trebuie adăugat în finalul propunerii ”cu respectarea dispozițiilor art. 130 alin. 2 Cod de procedură civilă” (*Necompetența materială și teritorială de ordine publică trebuie invocată de părți ori de către judecător la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe și pot pune concluzii*). În subsidiar, și Curtea de Apel Cluj a aderat la această completare.

În replică, ÎCCJ a arătat că dispozițiile art. 132 alin. 2 Cod de procedură civilă se referă la o chestiune distinctă ce nu a fost vizată de propunerea formatorului INM.

II. Drept fiscal și drept procedural fiscal

11. Titlul problemei de drept: modul de calcul a impozitului pe mijloacele de transport datorat pentru vehicule de tip autorulotă din Categoria M1, subcategoria de folosinta AUTOVEHICUL SPECIAL M1, Caroserie SA Autorulota în categoria „autoturism M1” sau în categoria „autovehicul special M1” (Curtea de Apel Craiova)

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: contencios fiscal

Obiect Ecris: anulare act - obligație de a face, pretenții

Act normativ incident: art. 470 alin.1 si (2) din Legea 227/2015 privind Codul fiscal, Directiva 2007/46/CE din 5 septembrie 2007 de stabilire a unui cadru pentru omologarea autovehiculelor și remorcilor acestora, precum și a sistemelor, componentelor și unităților tehnice separate destinate vehiculelor, directiva ce procedează la clasificarea autovehiculelor.

11.1 Practică judiciară



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Au fost identificate două soluții contrare în practica instanței, respectiv decizia nr. 510/2021, pronunțată în dosarul nr. 5326/63/2020 și decizia nr. 1289/2021, pronunțată în dosarul nr. 4411/63/2020.

O primă soluție este cuprinsă în decizia nr. 510/2021, pronunțată în dosarul nr. 5326/63/2020, prin care a fost respins recursul formulat de recurentul reclamant.

Curtea de Apel a reținut că prin cererea de chemare în judecată, reclamantul a chemat în judecată pe pârâții UAT Primăria Mun. și Primarul mun., solicitând anularea Dispoziției nr.2756/12.02.2020, emisă de Primar și Deciziei de Impunere nr.815548/11.12.2019 emisă de Mun - Direcția Impozite și Taxe, cu consecința exonerării de la plata sumei stabilite și obligarea la emiterea unei decizii de impunere corespunzătoare încadrării autovehiculului în vederea impozitării lui, în categoria “Alte vehicule cu tracțiune mecanică cu masa totală maxim autorizată de până la 12 tone, inclusiv”.

Prin Decizia de Impunere nr.815548/11.12.2019, autovehiculul proprietatea reclamantului marca IVECO a fost încadrat în categoria „Autoturisme cu capacitatea cilindrică între 2001 cmc și 2600 cmc inclusiv”. Contestația formulată de reclamantul recurent împotriva acestei decizii a fost respinsă prin Dispoziția nr.2756/12.02.2020 reținându-se că, argumentele de fapt și de drept invocate nu ar fi de natură să modifice cele dispuse prin actul contestat.

În esență, ceea ce susține recurentul reclamant este că, în mod greșit s-a făcut încadrarea „autoturism M1” în loc de „autovehicul special M1” care s-ar încadra în categoria „alte vehicule cu tracțiune mecanică cu masa totală maxim autorizată de până la 12 tone, inclusiv”, și nu în categoria „autoturisme cu capacitate cilindrică între 2001 cmc 2600 cmc inclusiv”.

Așa cum reiese din cartea de identitate a vehiculului emisă de Registrul Auto Român nr.N884977/17.12.2019 (filele 12 - 15 dosar fond), recurentul deține în proprietate autoturismul marca , categoria M1, cod motor 814.47, capacitate cilindrică 2499 cmc, număr



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

locuri, inclusiv locul conducătorului auto, - 5, autovehiculul fiind înmatriculat sub nr. DJ-25.....

Potrivit Cărții de identitate a vehiculului nr. N8..., emisă de R.A.R., categoria vehiculului este M1- Autovehicul Special M1 - Autorulotă SA.

Potrivit art. III1 partea A pct. 1 și 1.1 - Anexa 1 la Secțiunea 2 - Definirea categoriilor și tipurilor de vehicule - din Anexa la Ordinul nr. 1147 din 5 noiembrie 2009 pentru modificarea Reglementărilor privind omologarea de tip și eliberarea cărții de identitate a vehiculelor rutiere, precum și omologarea de tip a produselor utilizate la acestea - RNTR 2, aprobate prin Ordinul ministrului lucrărilor publice, transporturilor și locuinței nr. 211/2003, emis de ministrul transporturilor și infrastructurii, „autoturismul” este definit ca fiind „autovehiculul din categoria M1, cu cel puțin 4 roți și o viteză maximă constructivă mai mare de 25 km/h, conceput și construit pentru transportul de pasageri și care are, în afara locului conducătorului, cel mult 8 locuri șezând”.

De asemenea, potrivit aceleiași reglementări, categoria „vehiculului special” (vehicul cu destinație specială) este definită ca fiind „vehiculul din categoria M, N, sau O având caracteristici tehnice specifice în scopul de a îndeplini o funcție care necesită adaptări și/sau echipamente speciale”, iar „autorulota SA” este definită ca fiind „vehiculul din categoria M cu spațiu pentru facilități de locuit care conține cel puțin următoarele echipamente: (a)scaune și masă; (b)paturi obținute eventual prin transformarea scaunelor; (c)facilități pentru gătit; (d)facilități pentru depozitare. Aceste echipamente trebuie să fie rigid fixate în spațiul pentru facilități de locuit. Totuși, masa poate fi astfel concepută încât să poată fi ușor demontată”.

Categoria M1 este definită ca fiind „ vehiculele din categoria M, având cel mult opt locuri așezate în plus față de locul așezat al conducătorului auto.”

Astfel, pentru a fi înregistrat în evidențele fiscale la categoria „alte vehicule cu tracțiune mecanică cu masa totală maxim autorizată de până la 12 tone, inclusiv” prevăzută



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

la art. 470 alin.(2) pct.8 din Legea 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, autoturismul deținut de recurent ar fi trebuit încadrat la categoria de tip N(N1 și N2), și nu M1, așa cum este stabilit prin Cartea de identitate a vehiculului emisă de R.A.R. nr. N884977.

Este de menționat că, în categoria N(N1 și N2) se încadrează acele autovehicule concepute și construite în principal pentru transportul mărfurilor care nu depășesc 12 tone.

Potrivit dispozițiilor art. 470 alin. 1 și 2 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal „(1) Impozitul pe mijloacele de transport se calculează în funcție de tipul mijlocului de transport, conform celor prevăzute în prezentul capitol. (2) În cazul oricăruia dintre următoarele autovehicule, impozitul pe mijlocul de transport se calculează în funcție de capacitatea cilindrică a acestuia (...).”

În raport cu prevederile art. 470 alin.(2) pct.4 din Legea 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare și potrivit Cărții de identitate a vehiculului nr.N884977, se constată că înregistrarea autoturismului deținut de recurent s-a realizat corect în categoria „autoturisme cu capacitatea cilindrică între 2001 cmc și până la 2600 cmc inclusiv”, fiind vorba de un autoturism cu capacitate cilindrică de 2499 cmc, având 5 locuri inclusiv locul conducătorului auto, omologat în categoria M1, proiectat și fabricat pentru transportul de persoane.

Referitor la celelalte susțineri ale recurrentului, referitoare la încadrarea cuprinsă în Directiva 2007/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 septembrie 2007 de stabilire a unui cadru pentru omologarea autovehiculelor și remorcilor acestora, precum și a sistemelor, componentelor și unităților tehnice separate destinate vehiculelor respective, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 263 din 9 octombrie 2007, Curtea a constatat că acestea nu sunt de natură a conduce la o altă soluție în speța de față, având în vedere mențiunile cuprinse în Cartea de identitate a vehiculului emisă de R.A.R. nr.N884977, în raport de care organele fiscale au procedat la încadrarea corectă a autoturismului în



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

categoria „autoturisme cu capacitatea cilindrică între 2001 cmc și până la 2600 cmc inclusiv”.

Într-o altă opinie, cuprinsă în decizia nr. 1289/2021, pronunțată în dosarul nr. 4411/63/2020, Curtea de apel a admis recursul formulat de reclamantul în contradictoriu cu intimații pârâți UNITATEA ADMINISTRATIV TERITORIALĂ MUNICIPIUL, PRIMĂRIA și PRIMARUL MUNICIPIULUI, a casat sentința și în rejudecare a admis acțiunea, dispunând anularea Dispoziției nr.6811/13.11.2019 emisă de pârâțul Primarul Mun. și anularea, în parte, a Deciziei de Impunere nr.595775/21.08.2019 emisă de pârâțul Primarul Mun. - Direcția Taxe și Impozite, în ceea ce privește impozitul pe mijloacele de transport.

A fost obligat pârâțul Primarul mun. - Direcția Taxe și Impozite la emiterea unei noi decizii de impunere corespunzătoare încadrării corecte a autovehiculului.

În motivarea acestei soluții a Curtea retine ca, în esență, este necesară clarificarea încadrării vehiculului deținut de către recurentul reclamant în categoriile reglementate de Codul fiscal, în vederea stabilirii impozitului aferent, având în vedere că acesta este o autorulotă.

Din cartea de identitate, rezulta ca Registrul Auto Roman a încadrat vehiculul în Categoria M1, subcategoria de folosință AUTOVEHICUL SPECIAL M1, Caroserie SA Autorulota, număr locuri, inclusiv al conducătorului - 4, fără locuri în picioare și masa maxim admisă de 3300 kg.

În stabilirea categoriei în care se încadrează vehiculul, Curtea s-a raportat la Directiva 2007/46/CE din 5 septembrie 2007 de stabilire a unui cadru pentru omologarea autovehiculelor și remorcilor acestora, precum și a sistemelor, componentelor și unităților tehnice separate destinate vehiculelor, directiva ce procedează la clasificarea autovehiculelor.

Potrivit pct. 5.1 din Anexa II a Directivei, autorulota este încadrată expres în categoria vehiculelor speciale și este definită ca fiind un vehicul din categoria M care include, în



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

construcție, facilități de locuit și care conține cel puțin următoarele echipamente: scaune și masă; paturi obținute eventual prin transformarea scaunelor și spațiu pentru bucătărie și spații de depozitare.

De asemenea, potrivit Anexa XI a Directivei, autorulota se încadrează în categoria vehiculelor cu destinație specială.

Curtea a constatat astfel ca încadrarea corectă a vehiculului detinut de reclamant este aceea de vehicul cu destinație specială, și nu de autoturism, cum greșit au stabilit atât instanța de fond, cât și intimatii parati.

Potrivit art.470 alin.1 din Lg. nr. 227/2015 privind Codul fiscal, impozitul pe mijloacele de transport se calculează în funcție de tipul mijlocului de transport, conform celor prevăzute în prezentul capitol.

Potrivit art.470 alin.2 din Lg. nr. 227/2015 privind Codul fiscal, în cazul oricăruia dintre următoarele autovehicule, impozitul pe mijlocul de transport se calculează în funcție de capacitatea cilindrică a acestuia, prin înmulțirea fiecărei grupe de 200 cm³ sau fracțiune din aceasta cu suma corespunzătoare din tabelul următor, la pct.8 din tabel fiind menționate Alte vehicule cu tracțiune mecanică cu masa totală maximă autorizată de până la 12 tone, inclusiv.

Potrivit prev. Cap. IV- Impozitul pe mijloacele de transport, pct. 116 alin.5 din H.G nr. 1/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, în cazul autovehiculelor de până la 12 tone inclusiv, destinate prin construcție atât transportului de persoane, cât și de bunuri, pentru stabilirea impozitului pe mijloacele de transport, acestea sunt asimilate vehiculelor prevăzute la pct. 8 din tabelul de la art. 470 alin. (2) din Codul fiscal.

Prin raportare la dispozițiile sus relevate, a reținut Curtea că autorulota de până la 12 tone în condițiile în care este destinată atât transportului de persoane cât și de bunuri, este asimilată vehiculelor prevăzute de art. 470 alin. 2 pct. 8 din Lg. nr. 227/2015 privind Codul



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

fiscal, astfel încât impozitul aferent se impune a fi calculat în consecință și nu cum greșit au calculat intimamentele parate prin raportare la art. 470 alin. 2 pct. 4 din Lg. nr. 227/2015 privind Codul fiscal, respectiv Autoturisme cu capacitatea cilindrică între 2.001 cm³ și 2.600 cm³ inclusiv.

Curtea a constatat astfel, în dezacord cu prima instanță, că Decizia de Impunere nr.595775/21.08.2019 emisă de pârâtul Primarul Mun. - Direcția Taxe și Impozite, prin care paratul a calculat impozitul pe vehiculul detinut de reclamant prin raportare la art. 470 alin. 2 pct. 4 din Lg. nr. 227/2015 privind Codul fiscal, respectiv Autoturisme cu capacitatea cilindrică între 2.001 cm³ și 2.600 cm³ inclusiv, este nelegala în această privință.

Pe cale de consecință, tot nelegala este și Dispoziția nr.6811/13.11.2019 emisă de pârâtul Primarul Mun. Craiova, prin care a fost respinsă contestația administrativă formulată de recurentul reclamant împotriva acestei decizii.

Față de considerentele mai sus relevate, Curtea a constatat că, atât organele fiscale, cât și instanța de fond au interpretat și aplicat greșit dispozițiile legale în materia impozitului pe mijloacele de transport.

11.2 Opinia referentului

Referentul din cadrul Curții de Apel Craiova, dna jud. Nadia-Silvia Dinu, consideră corectă prima opinie, pentru următoarele considerente:

În primul rând, încadrarea „autoturism M1” în loc de „autovehicul special M1” a avut la bază cartea de identitate a vehiculului emisă de Registrul Auto Român nr.N884977/17.12.2019.

În al doilea rând, în ceea ce privește încadrarea cuprinsă în Directiva 2007/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 septembrie 2007, ea are un efect direct dacă dispozițiile acesteia sunt necondiționate și suficient de clare și precise și dacă țara din UE nu a transpus directiva în termenul prevăzut.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate” Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978

Directiva conferă țărilor UE un set comun de norme privind omologarea autovehiculelor și a remorcilor acestora, precum și a sistemelor, componentelor și unităților tehnice separate destinate acestora și se aplică autoturismelor, furgonetelor, camioanelor, autobuzelor și autocarelor, acestea făcând acum obiectul unor cerințe complet armonizate la nivelul UE.

Sistemul UE de omologare de tip are la bază principiul omologărilor efectuate de terți și al recunoașterii reciproce a acestor omologări.

În regimul omologării de tip, înainte de introducerea pe piață, tipul vehiculului este testat de un serviciu tehnic național în conformitate cu legislația.

După aceea, autoritatea națională de omologare asigură omologarea („certificatul CE”) pe baza acestor teste. Producătorul poate depune o cerere de omologare în orice țară a UE.

Directiva a intrat în vigoare la 29 octombrie 2007. În funcție de categoria vehiculului, aplicarea directivei s-a realizat progresiv în perioada 2009-2014. Aceasta a trebuit transpusă în legislația țărilor UE până la 28 aprilie 2009.

Partile nu au invocat netranspunerea în termen sau gresita transpunere a directivei în dispozițiile incidente din Codul fiscal.

11.3 Opinia formatorului INM

11.3.1 Clarificarea problemei de drept

Din materialul comunicat de Curtea de Apel Craiova rezultă că problema a apărut în următoarele împrejurări de fapt:

- potrivit cărții de identitate, un vehicul cu capacitate cilindrică între 2.001 cm³ și 2.600 cm³ de tipul autorulotă este încadrat în categoria ”M1 vehicul special”; într-adevăr, deși din întrebarea formulată de Curte ar părea că într-un caz autorulotă este încadrată în categoria ”M1” iar în celălalt în categoria ”M1 vehicul special”, din cuprinsul deciziilor menționate în referat rezultă că în toate cazurile este vorba de o aceeași încadrare, ”M1 vehicul special”;



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

- impozitul pe mijloacele de transport aferent a fost calculat de autoritatea fiscală în baza art. 470 alin. 2 Cod fiscal, crt. nr. 4 din tabel, aplicabil categoriei ”autoturisme cu capacitatea cilindrică între 2.001 cm³ și 2.600 cm³ inclusiv”;

- titularul obligației de plată a impozitului contestă această încadrare și solicită ca impozitul să fie calculat prin încadrarea la crt. nr. 8 din același tabel, aplicabil categoriei ”alte vehicule cu tracțiune mecanică cu masa totală maximă autorizată de până la 12 tone, inclusiv”.

Potrivit primei opinii, un vehicul cu capacitate cilindrică între 2.001 cm³ și 2.600 cm³ de tip autorulotă încadrat în categoria de folosință ”M1 vehicul special”, potrivit legislației aplicabile omologării, corespunde noțiunii de ”autoturism”, folosită de legislația fiscală, astfel încât s-a reținut că încadrarea juridică dată de autoritatea fiscală este corectă, pe când cea de-a doua opinie consideră că fiind vorba de un vehicul special autorulota trebuie încadrată fiscal în categoria ”alte vehicule cu tracțiune mecanică”.

Așa fiind, pentru ca răspunsul să fie cât mai clar și util, vom reformula problema după cum urmează:

Calculul impozitului pe mijloacele de transport în cazul vehiculelor cu capacitate cilindrică între 2.001 cm³ și 2.600 cm³ de tip autorulotă, încadrate potrivit cărții de identitate a vehiculului în categoria de folosință ”M1 vehicul special”.

Se observă că, în esență, problema de drept constă în a ”traduce” corect limbajul folosit de legislația privind omologarea vehiculelor și transpus în cartea de identitate a vehiculului în limbajul folosit de legislația fiscală.

11.3.2 Soluționarea problemei de drept

Sunt urmați următorii cinci pași: A/ valoarea probatorie a cărții de identitate a vehiculului, B/ clasificarea vehiculelor în legislația fiscală, C/ clasificarea vehiculelor în



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

legislația internă privind omologarea, D/ clasificarea vehiculelor în legislația UE privind omologarea și E/ sinteza informației și propunerea soluției.

A/ Cartea de identitate a vehiculului (CIV) este un act administrativ cu caracter individual reglementat de OG nr. 78/2000 privind omologarea, eliberarea cărții de identitate a vehiculului și certificarea autenticității vehiculelor rutiere în vederea introducerii pe piață, punerii la dispoziție pe piață, înmatriculării sau înregistrării în România, precum și supravegherea pieței pentru acestea.

Într-adevăr, potrivit art. 1¹ pct. 7 din acest act normativ, CIV este un *document eliberat de R.A.R., care atestă faptul că un vehicul rutier a fost omologat și îndeplinește condițiile tehnice privind siguranța circulației, protecția mediului și folosința conform destinației* iar potrivit art. 1 pct. 9 teza II, [*c*] *aracteristicile tehnice ale unui vehicul rutier înscrise de R.A.R. în cartea de identitate a vehiculului reprezintă datele oficiale de referință pentru acel vehicul rutier.*

Se observă că un CIV individual, referitor la un vehicul dat, execută în concret aceste dispoziții legale precum și pe celelalte care reglementează detaliile actului, nerelevante în context.

Așa fiind, datele înscrise într-un CIV nu pot fi contestate decât printr-o acțiune în anularea acestuia, în contradictoriu cu emitentul, ceea ce înseamnă că într-un litigiu având ca obiect exclusiv impozitul pe mijloacele de transport trebuie respectată încadrarea dată de RAR vehiculului în discuție, în speță categoria de folosință ”M1 vehicul special”. În continuare, referirea la legislația specifică omologării vehiculelor rutiere se va face exclusiv pentru a înțelege cum trebuie calificat fiscal un astfel de vehicul.

B/ Clasificarea din legea fiscală de interes pentru soluționarea problemei este dată de tabelul de la art. 470 alin. 2 Cod fiscal, partea referitoare la vehicule înmatriculate, care



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

enumeră 9 categorii diferite de vehicule, impozitate diferit, numerotate de crt. nr. 1 la crt. nr. 9 după cum urmează: 1 - motociclete, tricicluri, cvadricicluri și autoturisme cu capacitatea cilindrică de până la 1.600 cm³, inclusiv; 2 - motociclete, tricicluri și cvadricicluri cu capacitatea cilindrică de peste 1.600 cm³; 3 - autoturisme cu capacitatea cilindrică între 1.601 cm³ și 2.000 cm³ inclusiv; 4 - autoturisme cu capacitatea cilindrică între 2.001 cm³ și 2.600 cm³ inclusiv; 5 - autoturisme cu capacitatea cilindrică între 2.601 cm³ și 3.000 cm³ inclusiv; 6 - autoturisme cu capacitatea cilindrică de peste 3.001 cm³ 290; 7 - autobuze, autocare, microbuze; 8 - alte vehicule cu tracțiune mecanică cu masa totală maximă autorizată de până la 12 tone, inclusiv; 9 - tractoare înmatriculate.

Se observă că toate aceste vehicule pot fi reduse la 5 categorii, pe care, din motive de simplificare, le vom numi pe scurt: ”motociclete” (crt. nr. 1 și 2); ”autoturisme” (crt. nr. 3-5); ”autobuze” (crt. 7); ”alte vehicule cu tracțiune mecanică” (crt. nr. 8); tractoare (crt. nr. 9).

Prin categoria ”alte vehicule cu tracțiune mecanică” trebuie să se înțeleagă ”altele decât motocicletele, autoturismele, autobuzele și tractoarele”. Spre diferență de autoturisme, care sunt impozitate diferit în funcție de capacitatea cilindrică, în cazul ”altor vehicule cu tracțiune cu mecanică” nu contează capacitatea cilindrică ci tonajul (maxim 12 tone). Această din urmă noțiune este una reziduală în care intră toate vehiculele rutiere care nu pot fi înscrise într-una din celelalte categorii.

Așa fiind, problema Curții de Apel Craiova se reduce la întrebarea dacă o autorulotă cu capacitatea cilindrică între 2.001 cm³ și 2.600 cm³ inclusiv și cu masa totală maximă autorizată de până la 12 tone, inclusiv, trebuie încadrată din punct de vedere fiscal în categoria ”autoturisme” sau ”alte vehicule”.

Pentru că legea fiscală nu definește niciunul din acești termeni, trebuie să ne îndreptăm atenția spre legislația privind omologarea vehiculelor rutiere care definește atât noțiunea de ”autoturism” cât și pe cea de ”autorulotă”. Un motiv în plus este acela că CIV în



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

baza căreia se face încadrarea fiscală folosește limbajul legislației omologării deoarece, după cum am arătat, este actul administrativ emis în baza acestei legislații.

C/Legislația internă privind omologarea, relevantă pentru clasificarea vehiculelor rutiere

Categoriile de folosință a vehiculelor rutiere sunt definite de Reglementările privind omologarea de tip și eliberarea cărții de identitate a vehiculelor rutiere, precum și omologarea de tip a produselor utilizate la acestea - RNTR 2.

Inițial, Reglementările au fost aprobate prin Ordinul ministrului lucrărilor publice, transporturilor și locuinței nr. 1938/2001, și de aceea le vom numi Reglementările 1, fiind înlocuite apoi cu Reglementările aprobate prin Ordinul nr. 211/2003 (Reglementările 2), care au fost înlocuite cu Reglementările aprobate prin Ordinul nr. 1147/2009 (Reglementările 3), pentru ca în prezent să fie înlocuite cu Reglementările aprobate prin Ordinul aceluiași ministru nr. 2224/2020 (Reglementările 4; precizăm că titulatura exactă a ministrului a variat în tot acest interval).

Textul Reglementărilor 1, 2, 3 și 4 diferă (ceea ce nu înseamnă că soluțiile problemei trebuie să fie neapărat diferite; instanțele trebuie însă să aibă în vedere legislația de drept material în vigoare la data stabilirii impozitului, chiar dacă soluțiile s-ar întâmpla să fie aceleași, ceea ce trebuie verificat în fiecare caz în parte). La data când s-a născut problema de drept în vigoare erau Reglementările 3 (mai exact, acestea au fost în vigoare între 26.11.2009 și 13.01.2021). Prima opinie din cele arătate mai sus, deși, după cum se va vedea, este corectă, s-a folosit de Reglementările 2 și de aceea motivarea trebuie substituită.

Reglementările 3, incidente în speță, definesc în Anexa nr. 1 la Secțiunea 2, șase categorii de folosință ale vehiculelor rutiere, unele având subcategoriile, după cum urmează: 1. autoturism; 2. autobuz (cu subcategoriile 2.1. troleibuz și 2.2. microbuz); 3. autoutilitară (cu subcategoria 3.1. autovehicul tractor, care la rândul său are subcategoriile 3.1.1.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

autoremorcher și 3.1.2. autotractor); 4. (semi)remorcă (vehicul tractat); 5. vehicul special și 6. mașină autopropulsată pentru lucrări.

Pentru omologare, orice vehicul trebuie încadrat în una din aceste categorii de folosință. De interes pentru problema în discuție sunt definițiile date ”autoturismului” și ”vehiculului special”.

Astfel, prin ”autoturism” se înțelege *autovehicul din categoria M1, cu cel puțin 4 roți și o viteză maximă constructivă mai mare de 25 km/h, conceput și construit pentru transportul de pasageri și care are, în afara locului conducătorului, cel mult 8 locuri șezând iar prin ”vehicul special” se înțelege vehicul din categoria M, N sau O având caracteristici tehnice specifice în scopul de a îndeplini o funcție care necesită adaptări și/sau echipamente speciale*. După cum se va arăta mai jos, în categoria M (din care M1 e doar o subcategorie, alături de M2 și M3) intră toate autovehiculele cu cel puțin patru roți, proiectate și construite pentru transportul pasagerilor.

Autorulota are în mod necontestat caracteristicile ”vehiculelor speciale”. Rămâne să stabilim dacă ea poate fi înscrisă în categoria autoturismelor.

Reglementările 3 nu se referă explicit la autorulote dar Ordinul ministrului transportului și infrastructurii nr. 1147/2009 prin care sunt aprobate menționează în art. III că transpune unele prevederi din Directiva 2007/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 septembrie 2007 de stabilire a unui cadru pentru omologarea autovehiculelor și remorcilor acestora, precum și a sistemelor, componentelor și unităților tehnice separate destinate vehiculelor respective (numită în continuare Directiva), printre care și prevederile art. 9 care, în alin. 1 lit. b, fac trimitere la Anexa nr. XI din Directivă, iar acestea se referă, printre altele, și la autorulote (care sunt definite în Anexa II).

Așa fiind, având în vedere principiul interpretării armonioase, potrivit căruia instanțele naționale trebuie să interpreteze legislația lor națională în lumina scopului și a textului urmărit de directivă (vezi C-14/83, Von Colson și Kamann), vom continua dezlegarea



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

problemei de drept prin referire la textul Directivei, cum de altfel au făcut și ambele opinii din cadrul Curții de Apel Craiova.

D/ Directiva 2007/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 septembrie 2007 (Directiva)

Potrivit Anexei II lit. A din Directivă, abrogată de art. 88 din Regulamentul nr. 858/2018 (și înlocuită de acest Regulament), cu efect de la 1 septembrie 2020, dar incidentă în speță în raport cu data stabilirii impozitelor, vehiculele rutiere se împart în trei categorii: M, N și O (împărțirea se păstrează și în prezent).

Din categoria M fac parte *autovehiculele cu cel puțin patru roți, proiectate și construite pentru transportul pasagerilor*: Acestea se subîmpart în:

- categoria M1 - *vehicule proiectate și construite pentru transportul pasagerilor, care au cel mult opt locuri pe scaune, în afara scaunului conducătorului auto*; (se observă asemănările dar și diferențele dintre această definiție și definiția autoturismului dată în legislația internă: *autovehicul din categoria M1, cu cel puțin 4 roți și o viteză maximă constructivă mai mare de 25 km/h, conceput și construit pentru transportul de pasageri și care are, în afara locului conducătorului, cel mult 8 locuri șezând*; diferențele arată că în categoria M1 pot intra în principiu vehicule care nu sunt autoturisme);

- categoria M2 - *vehicule proiectate și construite pentru transportul pasagerilor, cu mai mult de opt locuri pe scaune în afara scaunului conducătorului auto și cu o masă maximă mai mică sau egală cu 5 tone*;

- categoria M3 - *vehicule proiectate și construite pentru transportul pasagerilor, cu mai mult de opt locuri pe scaune în afara scaunului conducătorului auto și cu o masă maximă mai mare de 5 tone*.

Pentru a avea o imagine generală asupra clasificării precizăm că din categoria N fac parte *autovehiculele cu cel puțin patru roți, proiectate și construite pentru transportul*



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

mărfurilor (acestea se subîmpart în trei categorii, N1-N3) iar din categoria O fac parte remorcile, inclusiv semiremorcile (cu categoriile 01-04).

Tot în Anexa II lit. A din Directivă, la pct. 5.1 este definită „autorulota” ca fiind *un vehicul special din categoria M care include, din construcție, facilități de locuit și care conține cel puțin următoarele echipamente: scaune și masă; paturi obținute eventual prin transformarea scaunelor; spațiu pentru bucătărie și spații de depozitare.*

E/ Sintetizând aceste informații legislative, se observă că o autorulotă din categoria „M1 vehicul special” a primit această încadrare prin CIV deoarece are duble caracteristici: pe de-o parte are toate caracteristicile autoturismului (autovehicul din categoria M1, cu cel puțin 4 roți și o viteză maximă constructivă mai mare de 25 km/h, conceput și construit pentru transportul de pasageri și care are, în afara locului conducătorului, cel mult 8 locuri șezând) iar pe de altă parte are și caracteristicile specifice vehiculelor speciale. Tipul caroseriei este irelevant din punct de vedere fiscal (s-a arătat că legislația fiscală folosește în clasificare criteriile capacitate cilindrică și tonaj).

Vehiculele speciale sunt o categorie distinctă dar care trebuie obligatoriu inclusă în categoriile M, N sau O. Atunci când este inclusă în categoria M1 (parte a categoriei mai largi M) vehiculele speciale trebuie considerate autoturisme deoarece au toate caracteristicile constructive ale acestora. Caracteristici speciale se adaugă, nu substituie caracteristicile tip ale autovehiculelor.

În consecință, autorulota încadrată în categoria M1 este un tip special de autoturism. Așa fiind, ea va trebui impozitată în funcție de capacitatea sa cilindrică, după distincțiile arătate la crt. 3-6. Atunci când capacitatea cilindrică este între între 2.001 cm³ și 2.600 cm³, impozitarea trebuie realizată în temeiul art. 470 alin. 2, crt. nr. 4 Cod fiscal.

Pentru aceste considerente, s-a propus următoarea soluție:



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Impozitul pe mijloacele de transport în cazul vehiculelor cu capacitate cilindrică între 2.001 cm³ și 2.600 cm³ de tip autorulotă, încadrate potrivit cărții de identitate a vehiculului în categoria de folosință ”M1 vehicul special” se calculează potrivit art. 470 alin. 2, crt. nr. 4 Cod fiscal.

11.4 Soluția adoptată

Cu majoritate (s-a opus Curtea de Apel Craiova), participanții au adoptat propunerea formatorului INM.

S-au abținut curțile de apel Oradea, Timișoara și Suceava.

III. Dreptul funcției publice, salarizare, dreptul asigurărilor sociale

12. Titlul problemei de drept: majorarea de 15% prevăzută la Nota pct. 3 la Anexa VIII Capitolul I A. pct. I din Legea nr. 153/2017 reprezintă un spor aplicabil începând cu data de 01.07.2017, sau reprezintă o majorare a salariului de bază care are același regim juridic cu celelalte majorări salariale prevăzute de Legea nr. 153/2017, respectiv se aplică etapizat, în strictă conformitate cu dispozițiile Legii nr. 153/2017 (Curtea de Apel Brașov)

Materia: contencios administrativ

Obiect Ecris: drepturi salariale

Acte normative incidente: Art. 38 alin. 1 din Legea nr. 153/2017; Anexa VIII a Legii nr. 153/2017

Jurisprudență incidentă: Decizia nr. 82/26.11.2018 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept; Decizia Curții Constituționale nr. 740/2016

12.1 Practica judiciară



***Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!***



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Prima opinie este în sensul că majorarea de 15% prevăzută la Nota pct. 3 la Anexa VIII Capitolul I A. pct. I din Legea nr. 153/2017 are același regim juridic cu celelalte majorări salariale prevăzute de Legea nr. 153/2017, respectiv se aplică etapizat, în strictă conformitate cu dispozițiile Legii nr. 153/2017.

Argumente:

Majorarea de 15% prevăzută la Nota pct. 3 la Anexa VIII Capitolul I A. pct. I din Legea nr. 153/2017 nu reprezintă un spor aplicabil începând cu data de 01.07.2017, ci reprezintă o majorare a salariului de bază care are același regim juridic cu celelalte majorări salariale prevăzute de Legea nr. 153/2017, respectiv se aplică etapizat, în strictă conformitate cu dispozițiile Legii nr. 153/2017.

În Decizia nr. 82/26.11.2018 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept s-a făcut analiza dispozițiilor art. 38 din Legea salarizării unitare, dispoziții care instituie regula aplicării etapizate a legii, începând cu data de 1 iulie 2017, etapele temporare fiind descrise în alin. (2) - (6).

Înalta Curte de Casație și Justiție a analizat și excepțiile prevăzute în același art. 38 din Legea-cadru nr. 153/2017, constatând că acestea nu sunt aplicabile categoriilor de salariați vizați de nota analizată.

Personalul vizat de nota 3 din Anexa VIII cap. 1, lit. A din Legea 153/2017 nu este exceptat de la aplicarea etapizată prevăzută de art. 38 din Legea-cadru nr. 153/2017.

Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că majorarea salariului de bază cu 15% pentru complexitatea muncii, prevăzută de dispozițiile Notei 2 lit. c) pct. II lit. A, cap. I din anexa nr. VIII la Legea-cadru nr. 153/2017, nu poate fi acordată de la momentul intrării în vigoare a legii, 1 iulie 2017 până la sfârșitul anului 2017 sau pentru anul 2018, pentru că s-ar încălca prevederile art. 38 alin. (2) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind menținerea în plată a drepturilor salariale în anul 2017, la nivelul celor din luna iunie 2017, precum și prevederile



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

art. 38 alin. (3) din același act normativ, care determină majorarea în anul 2018 a drepturilor salariale avute în luna decembrie 2017 cu un procent de 25%.

Nu s-a constatat că cele statuate prin decizia nr. 82/26.11.2018 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept ar contraveni celor statuate anterior prin decizia Curții Constituționale nr. 740/2016.

Această opinie a fost împărtășită în recurs de către Curtea de Apel Brașov în dosarele 4149/117/2020, respectiv în dosarul 746/119/2020 în prezent decizia nefiind însă redactată.

A doua opinie este în sensul că majorarea de 15% prevăzută la Nota pct. 3 la Anexa VIII Capitolul I A. pct. I din Legea nr. 153/2017 reprezintă un spor aplicabil începând cu data de 01.07.2017.

Stabilirea salariului reclamanților trebuia realizată prin raportare la nivelul maxim al funcției/gradului din instituție, corespunzător încadrării, condițiilor de studii și de vechime în funcție pe care le deține fiecare reclamant în parte, ceea ce presupunea eliminarea diferențelor salariale .

S-a apreciat că nu este incidentă Decizia nr. 82/2018 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea unei chestiuni de drept, prin care s-a statuat că majorarea salariului de bază, de 15% pentru complexitatea muncii nu se acordă pentru perioada 1 iulie 2017- 31 decembrie 2017 și pentru anul 2018; pentru perioada 2019 - 2022, această majorare se acordă în condițiile stabilite de art. 38 alin. 4 din Legea cadru nr. 153/2017, prin excepție, această majorare se acordă începând cu ianuarie 2018 sau cu data de la care salariile de bază, soldele de funcție/salariile de funcție, indemnizațiile de încadrare devin mai mari decât cele stabilite potrivit legii pentru anul 2022, ca urmare a majorărilor salariale reglementate, întrucât nu ne aflăm în situația acordării acestei majorări a salariului în temeiul art. 38 alin. (2), (3), (4) și (6) privind aplicarea etapizată a Legii nr. 153/2017 ci în



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

situația acordării drepturilor salariale în vederea egalizării prevăzute de art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015.

S-a considerat însă că este incidentă interpretarea dată de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 794/2016 având în vedere că la nivelul instituției pârâte sunt salariați care beneficiază de acest spor în baza unor hotărâri judecătorești anterioare.

În acest decizia nr.137/19.02.2020 pronunțată de Curtea de apel Ploiești.

12.2 Opinia referentului

Opinia îmbrățișată de redactorul referatului este în sensul primei orientări jurisprudențiale, pentru argumentele expuse.

12.3 Opinia formatorului INM

12.3.1 Textul legal supus interpretării

Legea-cadru nr. 153/2017, anexa nr. VIII, capitolul I, litera A, punctul I, Nota 3 la lit. f): „Funcționarii publici din cadrul aparatului Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Muncii și Justiției Sociale, Ministerului Mediului, Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Ministerului Fondurilor Europene, Ministerului Sănătății, Ministerului Educației Naționale, Casei Naționale de Asigurări de Sănătate și din instituțiile aflate în subordinea, coordonarea sau sub autoritatea acestora, funcționarii publici din cadrul aparatului Administrației Prezidențiale, Secretariatului General al Guvernului, Ministerului Apelor și Pădurilor și Ministerului Justiției, precum și funcționarii publici parlamentari din serviciile Parlamentului, cu excepția celor prevăzuți la pct. 1 și 2, beneficiază, pentru complexitatea muncii, de o majorare a salariului de bază de 15%.”

12.3.2 Soluționarea problemei de drept



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Problema de drept născută din interpretarea prevederilor notei 3 de la lit. f), punctul I, litera A, capitolul I din anexa nr. VIII la Legea-cadru nr. 153/2017 privește modul de acordare a majorării stabilită pentru complexitatea muncii în favoarea funcționarilor publici care își desfășoară activitatea în cadrul instituțiilor expres prevăzute de aceste dispoziții legale - în practică, unii funcționari publici beneficiind în totalitate de majorarea salariului de bază de 15% pentru complexitatea muncii, în vreme ce o altă parte dintre aceștia o primesc etapizat, până în 2022.

În soluționarea acestei probleme de drept, este relevantă Decizia nr. 82/2018, prin care ÎCCJ- Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a soluționat problema de drept născută în legătură cu interpretarea Notei 2 lit. c) pct. II lit. A, cap. I din anexa nr. VIII a Legii-cadru nr. 153/2017, potrivit căreia:

„Funcționarii publici din serviciile publice deconcentrate ale instituțiilor din subordinea, coordonarea sau sub autoritatea Ministerului Mediului, Ministerului Sănătății, Ministerului Educației Naționale și Ministerului Muncii și Justiției Sociale beneficiază, pentru complexitatea muncii, de o majorare a salariului de bază de 15%.”

Se poate observa astfel cu ușurință, faptul că în ambele ipoteze legale, [atât în cea conținută de Nota 2 lit. c) pct. II lit. A, cap. I din anexa nr. VIII a Legii-cadru nr. 153/2017, a cărei interpretare unitară a fost oferită de ÎCCJ prin Decizia nr. 82/2018, cât și în cea conținută de Nota 3 la lit. f), punctul I, litera A, capitolul I din anexa nr. VIII la Legea-cadru nr. 153/2017, ce face obiectul prezentei analize], problema de drept vizează modul de acordare a aceluiași beneficiu salarial, respectiv majorarea de 15% pentru complexitatea muncii, singura diferență fiind în legătură cu categoria beneficiarilor acestei majorări (*funcționarii publici din serviciile publice deconcentrate ale instituțiilor din subordinea, coordonarea sau sub autoritatea anumitor ministere, în prima ipoteză, și funcționarii publici din cadrul aparatului anumitor ministere sau instituții publice de rang central, în a doua ipoteză*).



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Prin urmare, substanța problemei de drept fiind aceeași, dezlegarea oferită de ÎCCJ în privința ipotezei legale conținută de Nota 2 lit. c) pct. II lit. A, cap. I din anexa nr. VIII a Legii-cadru nr. 153/2017 se aplică *mutatis mutandis* și în ceea ce privește ipoteza conținută de Nota 3 la lit. f), punctul I, a aceleiași litere A din capitolul I din anexa nr. VIII la Legea nr. 153/2017. Astfel, este evident că, în ambele situații, este vorba despre modul de acordare a aceluiași drept salarial, pentru care, de altfel, legiuitorul utilizează aceeași noțiune: „majorarea salariului de bază”.

Este adevărat că ÎCCJ, prin Decizia nr. 82/2018 nu realizează o analiză a acestei noțiuni, prin raportare la cea de „spor salarial” (în sensul de a o delimita sau de a asimila acesteia din urmă), însă îi determină implicit natura juridică, aceea de componentă a salariului de bază, iar nu de element adăugat acestuia (cum este cazul sporurilor), prin aceea că o supune regimului juridic al acordării etapizate reglementat de art. 38 din Legea-cadru nr. 153/2017, aplicabil salariului de bază (a se vedea paragrafele 72 și 74 din decizie, mai jos citate).

Astfel, în cuprinsul Deciziei nr. 82/2018, ÎCCJ a reținut după cum urmează: „70. Prin dispozițiile Notei 2 lit. c) pct. II, lit. A, cap. I din anexa nr. VIII la Legea-cadru nr. 153/2017, se conferă beneficiul unei majorări a salariului de bază cu 15% pentru complexitatea muncii funcționarilor publici din serviciile publice deconcentrate ale instituțiilor din subordinea, coordonarea sau sub autoritatea Ministerului Mediului, Ministerului Sănătății, Ministerului Educației Naționale și Ministerului Muncii și Justiției Sociale.

71. Majorarea salariului de bază cu 15% pentru complexitatea muncii reprezintă un drept salarial nou, constituit prin dispozițiile legale mai sus menționate.

72. În sensul art. 7 lit. a), salariul de bază reprezintă suma de bani la care are dreptul lunar personalul plătit din fonduri publice, corespunzător funcției, gradului/treptei profesionale, gradației, vechimii în specialitate, astfel cum este stabilită în anexele nr. I-IX.(...)



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

74. Prin raportare la dispozițiile legale mai sus enunțate rezultă că stabilirea salariilor de bază, soldelor de funcție/salariilor de funcție, indemnizațiilor de încadrare și indemnizațiilor lunare se efectuează în condițiile art. 38 din Legea nr. 153/2017.(...)

83. Interpretarea sistematică, logică și gramaticală a dispozițiilor art. 38 alin. (2), (3), (4) și (6) privind aplicarea etapizată a legii, mai sus prezentate, impun concluzia că majorarea salariului de bază cu 15% pentru complexitatea muncii, prevăzută de dispozițiile Notei 2 lit. c) pct. II lit. A, cap. I din anexa nr. VIII la Legea-cadru nr. 153/2017, pentru funcționarii publici din serviciile publice deconcentrate ale instituțiilor din subordinea Ministerului Muncii și Justiției Sociale, nu poate fi acordată de la momentul intrării în vigoare a legii, 1 iulie 2017 până la sfârșitul anului 2017 sau pentru anul 2018, pentru că s-ar încălca prevederile art. 38 alin. (2) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind menținerea în plată a drepturilor salariale în anul 2017, la nivelul celor din luna iunie 2017, precum și prevederile art. 38 alin. (3) din același act normativ, care determină majorarea în anul 2018 a drepturilor salariale avute în luna decembrie 2017 cu un procent de 25%. Această majorare va deveni aplicabilă și va fi acordată în momentul în care salariile de bază vor fi determinate utilizând salariile de bază prevăzute în anexa nr. VIII la Legea-cadru nr. 153/2017, anexă prin care se instituie majorarea de 15%, începând cu anul 2019, în condițiile detaliate prin art. 38 alin. (4) din actul normativ menționat.

84. În mod excepțional, în situația în care, începând cu 1 ianuarie 2018, salariile de bază, soldele de funcție/salariile de funcție, indemnizațiile de încadrare sunt mai mari decât cele stabilite, potrivit prezentei legi, pentru anul 2022 sau devin ulterior mai mari, ca urmare a majorărilor salariale reglementate, se acordă cele stabilite pentru anul 2022.“

Relevanță prezintă și Decizia nr. 7/2021 a ÎCCJ - Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, în care instanța supremă dezlegând o problemă privind drepturile salariale reglementate de dispozițiile art. 5 (gradație de merit) și art. 8 (majorarea de 10% a salariului de bază de care beneficiază personalul didactic care îndeplinește funcția de



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

diriginte, învățătorii, educatoarele, institutorii, profesorii pentru învățământul primar, profesorii pentru învățământul preșcolar) din anexa nr. I - Familia ocupațională de funcții bugetare "Învățământ" capitolul I lit. B din Legea-cadru nr. 153/2017, a oferit o analiză a noțiunii de „majorare a salariului de bază” inclusiv prin raportare la noțiunea de „spor salarial”.

Astfel, în cuprinsul Deciziei nr. 7/2021, ÎCCJ a reținut după cum urmează:

„133. În ceea ce privește majorarea de 10%, art. 8 din anexa nr. I capitolul I lit. B din Legea-cadru nr. 153/2017 prevede că "Personalul didactic care îndeplinește funcția de diriginte, învățătorii, educatoarele, institutorii, profesorii pentru învățământul primar, profesorii pentru învățământul preșcolar beneficiază de o majorare de 10% a salariului de bază”.

134. Și de această dată, la fel ca în cazul gradației de merit, majorarea evocată de lege vizează în mod direct salariul de bază, atrăgând creșterea acestuia, astfel că ea nu reprezintă un element salarial distinct de salariul de bază, asimilabil sporurilor, indemnizațiilor, primelor ș.a. la care se referă, diferențiindu-le de salariul de bază, art. 7 lit. e) din Legea-cadru nr. 153/2017.”.

Pentru aceste considerente, s-a propus următoarea soluție:

Majorarea salariului de bază, prevăzută de dispozițiile Notei 3 de la lit. f), punctul I, litera A, capitolul I din anexa nr. VIII la Legea-cadru nr. 153/2017, reprezintă o componentă intrinsecă a salariului de bază, supusă acordării etapizate prevăzută de art. 38 din această lege, în modalitatea explicitată prin dispozitivul Deciziei nr. 82/2018, respectiv: majorarea salariului de bază, de 15% pentru complexitatea muncii, nu se acordă pentru perioada 1 iulie 2017-31 decembrie 2017 și pentru anul 2018; pentru perioada 2019-2022, această majorare se acordă în condițiile stabilite la art. 38 alin. (4) din Legea-cadru nr. 153/2017; prin excepție, această majorare se acordă începând cu ianuarie 2018 sau cu data de la care



Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

salariile de bază, soldele de funcție/salariile de funcție, indemnizațiile de încadrare devin mai mari decât cele stabilite potrivit legii pentru anul 2022, ca urmare a majorărilor salariale reglementate.

12. Soluția adoptată

Cu unanimitate, participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM.

13. Titlul problemei de drept: modificarea Ordinului Prefectului și acordarea valorii sporului de condiții vătămătoare începând cu 01.01.2020 și în continuare la 10% din salariul de baza, care este nivelul aflat în plată la nivelul Instituției Prefectului pentru același grad profesional cu al reclamantului (Curtea de Apel Craiova)

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: anulare act administrativ

Obiect ECRIS: litigiu privind funcționarii publici (Legea Nr. 188/1999)

Act normativ incident: OUG 1/2020

13.1 Practica judiciară

S-au pronunțat două soluții asupra problemei de drept sus menționate.

O primă soluție este concretizată prin decizia nr.121/2022 pronunțată de Curtea de Apel Craiova în dosarul nr.5379/63/2021, prin care este menținută hotărârea instanței de fond prin care s-a respins acțiunea. S-a reținut în motivare că, recurentul a invocat, în esență, că soluția primei instanțe este nelegală având în vedere că temeiul de drept avut în vedere de aceasta, O.U.G. nr. 226/2020, a intrat în vigoare după data de 01.01.2021, stabilită de Tribunalul Dolj prin sentința civilă nr. 685/2021 pentru emiterea unui nou ordin privind stabilirea cuantumului salariului său de bază. Or, anterior intrării în vigoare a OUG 226/2020, cuantumul sporurilor aferente salariilor personalului plătit din fonduri publice



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

pentru anul 2020 a fost stabilit prin OUG 1/2020. Astfel, potrivit pct. 12 din O.U.G. nr. 1/2020 din 6 ianuarie 2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, O.U.G. 114/2018, "La articolul 34, alineatul (2) se modifică și va avea următorul cuprins: (2) începând cu luna ianuarie 2020, cuantumul sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar, solda lunară de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice se menține cel mult la nivelul cuantumului acordat pentru luna decembrie 2019, în măsura în care personalul ocupă aceeași funcție și își desfășoară activitatea în aceleași condiții."

Se reține astfel că legiuitorul a înțeles să mențină cuantumul sporurilor care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice cel mult la nivelul cuantumului acordat pentru luna decembrie 2019. Cu alte cuvinte, indiferent de valoarea nominală a salariului personalului vizat de actul normativ, printre care se situează și reclamantul, cuantumul sporurilor se menține la nivelul lunii decembrie 2019.

În aceste condiții, recurentul nu poate revendica calcularea cuantumului sporului pentru salariul lunar aferent anului 2020 la un nivel superior nivelului cuantumului acordat pentru luna decembrie 2019, așa cum solicită prin cererea de chemare în judecată, soluția primei instanțe fiind întemeiată pe prevederi legale în vigoare la momentul emiterii dispoziției contestate.

O a doua soluție a fost adoptată prin decizia 230/2022 pronunțată de Curtea de Apel Craiova în dosarul 4694/63/2021. Instanța de recurs a admis recursul, a casat sentința recurată și în rejudecare, a admis acțiunea, a anulat în parte Ordinul nr. 197/03.06.2021 emis de Prefectul Județului ... cu privire la cuantumul sporului pentru condiții vătămătoare și a obligat instituția pârâtă la emiterea unui nou ordin prin care valoarea sporului pentru condiții vătămătoare va fi stabilită la suma de 641 lei începând cu data de 01.03.2020 și în continuare.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

În motivare s-a reținut că motivul de casare indicat de recurent, respectiv art.488 alin.1 pct.8 din C.proc.civ., vizează încălcarea legii de drept substanțial (material), încălcare ce poate îmbrăca mai multe aspecte: aplicarea unui text de lege străin situației de fapt; extinderea normei juridice dincolo de ipotezele la care se aplică ori restrângerea nejustificată a aplicării prevederilor acesteia; textului de lege corespunzător situației de fapt i s-a dat o interpretare greșită.

Curtea a reținut că recurentul este funcționar public în cadrul Instituției Prefectului - Compartimentul Contencios Administrativ, ocupând funcția de consilier juridic, clasa I, grad profesional superior, gradația 4.

Prin sentința nr.685/31.03.2021 pronunțată de Tribunalul Dolj în dosarul 7909/63/2020 a fost admisă în parte cererea de chemare în judecată formulată de către recurent, fiind obligată pârâta, Instituția Prefectului Dolj, să plătească reclamantului salariul de bază la nivelul maxim în plată în cadrul Instituției Prefectului Argeș, pentru aceeași funcție, clasă, grad, gradație, începând cu data de 01.03.2020. În considerentele sentinței, instanța a reținut că salariul corespunzător aceleiași funcții în cadrul Instituției Prefectului Argeș este de 6404 lei.

Pentru executarea acestei hotărâri judecătorești, la data de 03.06.2021, a fost emis Ordinul nr.197 prin care, începând cu data de 01.03.2020 salariul de bază al recurentului a fost stabilit la suma de 6404 lei. Potrivit art.2 alin.2 din Ordin, începând cu aceeași dată, cuantumului sporului pentru condiții vătămătoare a fost menținut la nivelul acordat pentru luna decembrie 2019, respectiv 474 lei.

Curtea a constatat totodată, astfel cum rezultă din motivele expuse în cuprinsul cererii de chemare în judecată, că recurentul-reclamant solicită acordarea sporului pentru condiții vătămătoare la nivelul aflat în plată în cadrul Prefectului Județului Argeș-641 lei, ca urmare a recalculării acestui spor pornind de la același cuantum procentual primit anterior, 10%, în condițiile modificării salariului de bază în temeiul hotărârii judecătorești; acesta este motivul



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

pentru care recurentul-reclamant s-a raportat la nivelul sporului acordat la nivelul Instituției Prefectului Județului, în condițiile în care recurentului îi fusese stabilit salariul de bază prin raportare la aceeași instituție.

Odată clarificat acest aspect, rezultă că dispozițiile în temeiul cărora instanța de fond a respins acțiunea-art.39 alin.1 și 4 din Legea 153/2017, conform cărora salarizarea se face la nivelul de salarizare pentru funcții similare din cadrul instituției/autorității publice în care acesta este numit/încadrat sau din instituțiile subordonate acestora, iar în cazul instituțiilor sau autorităților publice aflate în subordinea aceluiași ordonator de credite, având același scop, îndeplinind aceleași funcții și atribuții, aflate la același nivel de subordonare din punct de vedere financiar, nivelul salariului de bază/indemnizației de încadrare se va stabili la nivelul maxim aflat în plată din cadrul tuturor acestor instituții sau autorități publice subordonate, nu prezintă relevanță juridică în soluționarea litigiului.

Astfel, deși în cuprinsul cererii de chemare în judecată, recurentul-reclamant a invocat diverse dispoziții legale, printre care și prevederile art.39 din Legea 153/2017, pornind de la obiectul cererii de chemare în judecată arătat mai sus, instanța de fond, în soluționarea cauzei, trebuia să se raporta la interpretarea prevederilor legale relevante în soluționarea litigiului, cele care limitează quantumul acestui spor în anul 2020- art.1 pct.12 din OUG 1/2020, invocat în cuprinsul cererii și al întâmpinării, potrivit cărora: „ 12. La articolul 34, alineatul (2) se modifică și va avea următorul cuprins:

"(2) Începând cu luna ianuarie 2020, quantumul sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar, solda lunară de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice se menține cel mult la nivelul quantumului acordat pentru luna decembrie 2019, în măsura în care personalul ocupă aceeași funcție și își desfășoară activitatea în aceleași condiții."



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Astfel cum rezultă atât din susținerea recurentului cât și din înscrisurile aflate la dosar, rezultă că recurentul a beneficiat anterior drepturilor acordate prin hotărârea judecătorească, tot de un quantum de 10% al sporului de condiții vătămătoare, calculat la salariul de bază primit înainte de modificarea acestuia.

Dispozițiile care reglementează acordarea sporului pentru condiții vătămătoare sunt cuprinse în Legea 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

Pentru a înțelege intenția legiuitorului în adoptarea reglementărilor legale ulterioare Legii 153/2017 prin care quantumul sporurilor a fost plafonat, trebuie avute în vedere dispozițiile art.38 ale Legii 153/2017.

Astfel, potrivit prevederilor art.38 alin.3 lit.a din lege: „(3) Începând cu data de 1 ianuarie 2018 se acordă următoarele creșteri salariale:

a) quantumul brut al salariilor de bază, soldelor de funcție/salariilor de funcție, indemnizațiilor de încadrare, precum și quantumul brut al sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor, premiilor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul lunar brut, indemnizația brută de încadrare, solda lunară/salariul lunar de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice se majorează cu 25% față de nivelul acordat pentru luna decembrie 2017, fără a depăși limita prevăzută la art. 25, în măsura în care personalul respectiv își desfășoară activitatea în aceleași condiții;”

De asemenea, potrivit art.38 alin.4 „ În perioada 2019 - 2022 se va acorda anual o creștere a salariilor de bază, soldelor de funcție/salariilor de funcție, indemnizațiilor de încadrare, fiecare creștere reprezentând 1/4 din diferența dintre salariul de bază, solda de funcție/salariul de funcție, indemnizația de încadrare prevăzute de lege pentru anul 2022 și cel/cea din luna decembrie 2018. Creșterea respectivă și data de aplicare se stabilesc prin legea anuală a bugetului de stat cu respectarea prevederilor art. 6 lit. h).

13.2 Opinia referentului



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Referentul din cadrul Curții de Apel Craiova, dna jud. Nadia-Silvia Dinu, este în acord cu cea de-a doua opinie, în sensul că în anul 2018, legiuitorul a reglementat expres creșterea cuantumului sporurilor cu 25%, pentru ca în perioada 2019-2022 să nu mai facă referire expresă la acestea.

Prin OUG 114/2018 s-a stabilit faptul că: „art. 34 - (1) Prin derogare de la prevederile art. 38 alin. (4) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, începând cu 1 ianuarie 2019, salariile de bază, soldele de funcție/salariile de funcție, indemnizațiile de încadrare se majorează cu 1/4 din diferența dintre salariul de bază, solda de funcție/salariul de funcție, indemnizația de încadrare prevăzute de lege pentru anul 2022 și cel/cea din luna decembrie 2018.

(2) Începând cu luna ianuarie 2020, cuantumul sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar, solda lunară de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice se menține cel mult la nivelul cuantumului acordat pentru luna decembrie 2019, în măsura în care personalul ocupă aceeași funcție și își desfășoară activitatea în aceleași condiții.

Ulterior, prin art. I pct. 12 din OUG 1/2020 a fost preluat art. 34 alin. 2 din OUG 114/2018.

Astfel, prin introducerea alin. 2 au fost eliminate neclaritățile în legătură cu sfera de aplicare a alin. 1, rezultând faptul că sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor nu li se aplică majorarea din alin. 1. Acest aspect îl lămurește prevederea alin. 2.

Ca atare, recalcularea sporului de condiții vătămătoare ca urmare a majorării salariului de bază în temeiul unei hotărâri judecătorești, fără a se modifica cuantumul procentual al acestuia 10%, nu intră în sfera de aplicare a acestor prevederi legale.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

13.3 Opinia formatorului INM

13.3.1 Clarificarea problemei de drept

Rezultă din materialul transmis de Curtea de Apel Craiova că în discuție este următoarea situație:

- diferiți funcționari publici din cadrul Instituției Prefectului Județului X beneficiau în luna decembrie 2019 de un spor de condiții vătămătoare de 10% din salariul de bază;

- în cursul anului 2021 acești funcționari continuau să ocupe aceleași funcții și să își desfășoare activitatea în aceleași condiții dar obțin prin hotărâri judecătorești definitive dreptul la un salariu de bază mai mare decât cel avut în decembrie 2019, începând cu o anumită dată expres specificată din cursul anului 2020 (de ex., 01.01.2020 într-un caz și 01.03.2020 în altul);

- Instituția Prefectului Județului X s-a conformat hotărârilor judecătorești în ce privește acordarea salariului de bază în quantum mărit dar a continuat să acorde sporul de condiții vătămătoare de 10% la nivelul încasat de funcționari în luna decembrie 2019 (10% din salariul de bază din decembrie 2019);

- funcționarii publici au cerut instanței obligarea Instituției Prefectului la acordarea sporului în quantum mărit, mai exact prin raportarea procentului de 10% la nivelul salariului de bază mărit stabilit prin hotărârile judecătorești mai sus amintite; temeiul obligației pretinse (cauza acțiunii, am putea spune folosind limbajul procedurii civile aplicabil cauzelor civile) este dat tocmai de aceste hotărâri judecătorești.

În aceste condiții, interpretând diferit dispozițiile art. 34 alin. 2 din OUG nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, așa cum au fost modificate prin OUG nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, Curtea de Apel Craiova a ajuns la concluzii diametral opuse. Într-o primă opinie a interpretat dispozițiile legale stric și a considerat că



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

sporul de 10% din salariul de bază nu poate fi mărit deoarece este expres limitat de lege pe când în cea de-a doua opinie, a interpretat legea sistematic precum și prin apel la intenția legiuitorului și a considerat că situația de recalculare a sporului de condiții vătămătoare ca urmare a majorării salariului de bază în temeiul unei hotărâri judecătorești nu intră în sfera de aplicare a art. 34 alin. 2 din OUG nr. 114/2018, modificată.

Drept urmare, pentru a da un răspuns clar și util, vom reformula problema după cum urmează:

Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 34 alin. 2 din OUG nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, modificate prin OUG nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, referitor la sporul de condiții vătămătoare de 10% din salariul de bază încasat de funcționari publici din cadrul Instituției Prefectului, în situația acelor funcționari care ulterior lunii decembrie 2019 au continuat să ocupe aceleași funcții și să își desfășoare activitatea în aceleași condiții dar au obținut, în temeiul unor hotărâri judecătorești definitive, dreptul la un salariu de bază mai mare decât cel avut în decembrie 2019, începând cu o dată calendaristică din anul 2020 specificată expres în hotărârea judecătorească.

13.3.2 Soluționarea problemei de drept

În forma anterioară modificărilor aduse prin OUG nr. 1/2020, art. 34 alin. 1 și 2 din OUG nr. 114/2018, dispuneau după cum urmează

(1) Prin derogare de la prevederile art. 38 alin. (4) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, începând cu 1 ianuarie 2019, salariile de bază, soldele de funcție/salariile de funcție, indemnizațiile de încadrare se majorează cu 1/4 din diferența dintre salariul de



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

bază, solda de funcție/salariul de funcție, indemnizația de încadrare prevăzute de lege pentru anul 2022 și cel/cea din luna decembrie 2018.

(2) Începând cu 1 ianuarie 2019, cuantumul sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut lunar, solda lunară de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice se menține cel mult la nivelul cuantumului acordat pentru luna decembrie 2019, în măsura în care personalul ocupă aceeași funcție și își desfășoară activitatea în aceleași condiții.

OUG nr. 1/2020 a modificat alin. 2 în sensul că expresia inițială, ”1 ianuarie 2019”, a fost înlocuită cu ”luna ianuarie 2020”. Alin. 1 nu a fost modificat.

Vom exemplifica în continuare cum se aplică aceste dispoziții legale alegând un exemplu tip, respectiv cazul ipotetic al unui funcționar care în decembrie 2018 avea un salariu de bază de 100 lei/lună și un spor de condiții vătămătoare de 10% din salariu de bază, respectiv 10 lei, iar salariul de bază pentru anul 2022 ar fi fost de 200 lei/lună și care, în perioada 2018 - 2021, a ocupat aceeași funcție și și-a desfășurat activitatea în aceleași condiții:

- începând cu luna ianuarie 2019, funcționarul va beneficia de un salariu de bază de 125 lei (100 lei inițiali + 25 lei, reprezentând un sfert din diferența dintre 200 lei - 100 lei), acordat în temeiul art. 34 alin. 1 din OUG nr. 114/2018, precum și de un spor de condiții vătămătoare de 10 lei (10% din salariu de bază din decembrie 2018), egal valoric cu cel din decembrie 2018; într-adevăr, sporul nu va fi de 12,5 lei (adică de 10% din salariul de bază mărit) deoarece este plafonat de alin. 2 la valoarea lunii decembrie 2018; aceasta înseamnă că alin. 2 se referă la plafonarea valorii absolute a sporului, nu a procentului; subliniem, este important să se înțeleagă că expresia *nivelul cuantumului acordat pentru luna decembrie 2019* din cuprinsul alin. 2 se referă la valoarea absolută și nu la valoarea procentuală a



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

sporului; tocmai acesta este scopul alin. 2, să interzică aplicarea sporului de 10% la salariul de bază mărit conform alin. 1;

- anul următor, începând cu luna ianuarie 2020, dacă ocupă aceeași funcție și își desfășoară activitatea în aceleași condiții, salariul funcționarului va fi același, 125 lei, deoarece art. 34 alin. 1 din OUG nr. 114/2018 derogă de la prevederile art. 38 alin. 4 din Legea-cadru nr. 153/2017 care, în lipsa derogării, i-ar mai fi adus un surplus de 25 lei (adică încă un sfert din diferența dintre salariul din 2018 și salariul din 2022); de asemenea, sporul va fi același, 10 lei, cf. alin. 2; salariul și sporul se pot modifica doar dacă funcționarul își schimbă condițiile de desfășurare a activității în cursul anului 2020.

Singura diferență față de ipoteza de mai sus adusă de problema Curții de Apel Craiova se referă la faptul că funcționarii au beneficiat în temeiul unor hotărâri judecătorești definitive de o creștere suplimentară a salariului de bază (suplimentară față de creșterea de care deja beneficiaseră deja în temeiul alin. 1) începând cu o dată calendaristică din anul 2020 specificată expres în hotărârile judecătorești. Totuși, hotărârile judecătorești nu dispun nimic cu privire la spor ci exclusiv la salariul de bază ceea ce înseamnă că sporul rămâne plafonat de dispozițiile alin. 2. Altfel spus, dacă pentru salariul de bază există temei să fie acordat peste limita prevăzută la alin. 1, respectiv hotărârile judecătorești, pentru spor nu există un astfel de temei. Este greșit să se afirme că art. 34 alin. 2 din OUG nr. 114/2018 nu se aplică acestor funcționari publici, așa cum se pretinde în cazul celei de-a doua opinii, deoarece el deja s-a aplicat și le-a limitat sporurile la nivelul lunii decembrie 2018 (ca în exemplul tip dat mai sus). Întrebarea care se pune este de a ști dacă există vreun temei să se treacă peste această limită (așa cum s-a trecut peste limita de la alin. 1, justificat de existența hotărârilor judecătorești) iar răspunsul este negativ. Nu există nici dispoziție legală care să justifice depășirea plafonului pentru spor și nici hotărâri judecătorești. Simplul fapt că sporul este de 10% din salariul de bază nu reprezintă un astfel de temei deoarece, după cum s-a arătat în exemplul tip, plafonarea se aplică valorii absolute și nu valorii procentuale.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Pentru aceste considerente, s-a propus următorul răspuns:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 34 alin. 2 din OUG nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, modificate prin OUG nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, funcționarii publici care ulterior lunii decembrie 2019 au obținut, în temeiul unor hotărâri judecătorești definitive, dreptul la un salariu de bază mai mare decât cel avut în decembrie 2019, începând cu o dată calendaristică din anul 2020 specificată expres în hotărârea judecătorească, beneficiază de sporul de condiții vătămătoare de 10% din salariul de bază la nivelul lunii decembrie 2019, în măsura în care ocupă aceeași funcție și își desfășoară activitatea în aceleași condiții.

13.4 Soluția adoptată

Cu majoritate (s-a opus Curtea de Apel Craiova), participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM.

14. Titlul problemei de drept: interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 13 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 (Curtea de Apel Iași)

Materia: drept administrativ

Subcategoria: act administrativ, indemnizație pentru creșterea copilului

Obiect ECRIS: anulare act administrativ

Acte normative incidente: art. 13 alin. (1) lit. e), alin. (3), (4) și (5) și art. 15 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor; art. 23 alin. (1) lit. a) și b) și alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010 aprobate prin



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Hotărârea Guvernului nr. 52/2011; art. 62 lit. c) art. 65 alin. (1) și art. 68 alin. (1) din Codul fiscal; art. 91 alin. (1) și (2) din Legea nr. 72/2016

Cuvinte cheie: *indemnizație creștere copil, activitate independentă.*

14.1 Practica judiciară

În practica judiciară a Secției de contencios administrativ a Curții de Apel Iași sunt identificate soluții diferite referitoare la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 13 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 potrivit căroră „În cazul veniturilor din activități independente sau agricole, la stabilirea cuantumului indemnizației pentru creșterea copilului se iau în calcul veniturile înscrise în actele doveditoare împărțite la numărul de luni în care s-au realizat acestea.”

Divergența de opinii a apărut în litigiile privind modul de calcul al indemnizației pentru creșterea copilului în ipoteza în care suspendarea activității independente intervine după nașterea copilului, iar în perioada dintre data nașterii copilului și data suspendării activității persoana care solicită stabilirea și acordarea indemnizației pentru creșterea copilului se află în concediu de maternitate.

Într-o opinie, se susține că la stabilirea cuantumului indemnizației pentru creșterea copilului în numărul de luni la care se împart veniturile înscrise în actele doveditoare intră și lunile dintre data nașterii copilului și data suspendării activității, în timp ce în a doua opinie se susține contrariul.

Astfel, **în prima opinie**, potrivit cu care în numărul de luni la care se împart veniturile înscrise în actele doveditoare intră și lunile dintre data nașterii copilului și data suspendării activității, se apreciază, făcându-se trimitere la dispozițiile art. 13 alin. (3), (4) și (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010, că realizarea de venituri din activități independente naște obligația de plată a impozitului pe venit, obligație care presupune depunerea la organul fiscal a unei declarații de venit estimat/realizat de persoana în cauză.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Declarația este anuală, sarcina fiscală este anuală și estimarea se raportează la întreaga perioadă fiscală.

La stabilirea numărului de luni la care se împarte venitul realizat se ține seama de data suspendării din activitate, nu de data intrării în concediu de maternitate, întrucât din cuprinsul prevederilor art. 65 și 68 din Codul fiscal reiese că veniturile nete aferente activităților independente se raportează la întregul an calendaristic, indiferent de data concretă a realizării lor, respectiv până în momentul încetării desfășurării activității impozabile, ceea ce semnifică suspendarea din activitatea de avocatură, nu intrarea în concediu de maternitate, în același sens fiind și prevederile instrucțiunilor edictate în vederea aplicării Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010.

Se apreciază că în situația avocaților, data încetării realizării de venituri din această activitate este data suspendării din avocatură, nu cea a intrării în concediu de maternitate, cu obținerea corelativă a indemnizației aferente, întrucât o abordare contrară ar conduce la stabilirea indemnizației pentru creșterea copilului în paralel cu indemnizația aferentă acestui concediu, aspect contrar prevederilor legale anterior citate.

Veniturile nete aferente activităților independente se raportează la întregul an calendaristic, indiferent de data concretă a realizării lor, respectiv până în momentul încetării desfășurării activității impozabile, ceea ce semnifică suspendarea activității (avocatură, PFA), nu intrarea în concediu de maternitate.

Practică judiciară: deciziile nr. 640/07.09.2020 pronunțată în dosarul nr. 3179/99/2019, și nr. 934/02.11.2020, pronunțată în dosarul nr. 3365/99/2019, ale Curții de Apel Iași.

În a doua opinie, potrivit cu care la stabilirea cuantumului indemnizației pentru creșterea copilului, în numărul de luni la care se împart veniturile înscrise în actele doveditoare nu sunt incluse lunile dintre data nașterii copilului și data suspendării activității,



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

se arată că nu pot fi primite susținerile în sensul că, întrucât au fost realizate venituri din avocatură, data încetării realizării acestor venituri ar fi data suspendării din profesie, nu data intrării în concediu de maternitate și că o astfel de abordare ar conduce la stabilirea indemnizației pentru creșterea copilului în paralel cu indemnizația de maternitate.

Din prevederile art. 15 alin. (1) lit. a) și b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 și cele ale art. 23 alin. (1) lit. a) și b) din anexa la Hotărârea Guvernului nr. 52/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010 reiese că indemnizația pentru creșterea copilului se acordă începând cu ziua următoare celei în care încetează concediul de maternitate, doar la calculul acestei indemnizații urmând a fi avute în vedere veniturile realizate până la data nașterii copilului. Cu alte cuvinte, chiar textul de lege exclude acordarea indemnizației de creștere a copilului în perioada în care persoana interesată beneficiază de indemnizație de maternitate.

Prevederile art. 65 și art. 68 din Codul fiscal nu sunt de natură să conducă la o altă concluzie.

Raportat la aceste dispoziții legale, persoana care realizează venituri din activități independente are obligația de plată a impozitului pe venit, obligație ce implică și depunerea la organul fiscal a unei declarații de venit estimat, respectiv realizat. Declarația este anuală, estimarea raportându-se la întreaga perioadă fiscală în care persoana a activat în profesia de avocat, independent de data concretă a încasării veniturilor declarate.

Atunci când în discuție este însă modalitatea de calcul a indemnizației pentru creșterea copilului, prevederile art. 13 alin. (5) din OUG nr. 111/2010, norme speciale față de prevederile Codului fiscal, stabilesc pentru persoanele care realizează venituri din activități independente că: „(5) În cazul veniturilor din activități independente sau agricole, la stabilirea cuantumului indemnizației pentru creșterea copilului se iau în calcul veniturile înscrise în actele doveditoare împărțite la numărul de luni în care s-au realizat acestea.”



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Așadar, chiar legea prevede că la calcul indemnizației pentru creșterea copilului în cazul veniturilor obținute din activități independente trebuie avute în vedere veniturile înscrise în actele doveditoare împărțite la numărul de luni în care s-au realizat.

Practică judiciară: deciziile nr. 952/24.11.2021, pronunțată în dosarul nr. 6093/99/2020, și nr. 988/08.12.2021, pronunțată în dosarul nr. 2115/99/2021, decizia Curții de Apel Brașov nr. 667/R/05.11.2021, pronunțată în dosarul nr. 1621/119/2020.

14.2 Opinia referentului

Redactorul referatului din cadrul Curții de Apel Iași, dn jud. Iustinian Obreja-Manolache, împărtășește a doua opinie.

14.3 Opinia formatorului INM

14.3.1 Clarificarea problemei de drept

Din materialul comunicat de Curtea de Apel Iași rezultă că problema de drept s-a născut în următoarele împrejurări:

- o persoană care realizează venituri din activități independente, respectiv avocatură, este beneficiara dreptului la indemnizație pentru creșterea copilului în vârstă până la 2 ani, respectiv 3 ani, în cazul copilului cu handicap, reglementat de OUG nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor;

- persoana în cauză și-a suspendat activitatea independentă producătoare de venit la o dată ulterioară nașterii copilului iar după nașterea copilului a beneficiat de concediu de maternitate;

- pentru stabilirea cuantumului indemnizației se iau în calcul veniturile persoanei împărțite la numărul de luni în care s-au realizat acestea, cf. art. 13 alin. 5 din OUG nr. 111/2010; în interpretarea și aplicarea acestei dispoziții legale, Agenția Județeană pentru Plăți și Inspecție Socială Iași (AJPIȘ Iași), în calitate de autoritate publică obligată să



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*

**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

calculeze și să plătească persoanei în cauză indemnizația lunară pentru creșterea copilului, a luat în considerare la calculul indemnizației, pe lângă lunile anterioare nașterii și lunile dintre nașterea copilului și data suspendării din activitatea independentă producătoare de venit;

- beneficiara indemnizației a contestat în instanță această modalitate de calcul, pretinzând că ar trebui luate în considerare doar lunile anterioare nașterii copilului (consecința ar fi fost că, numitorul fracției fiind mai mic, cuantumul indemnizației ar fi fost mai mare).

Prima opinie din cele arătate la pct. 14.1 a interpretat și aplicat legea ca și AJPIS pe când cea de-a doua opinie a fost de acord cu beneficiara indemnizației.

Așa fiind, pentru a da un răspuns cât mai clar și util, vom preciza problema de drept după cum urmează:

Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 13 alin. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor în ipoteza în care beneficiarii dreptului la indemnizație pentru creșterea copilului în vârstă până la 2 ani, respectiv 3 ani, în cazul copilului cu handicap și-au suspendat activitatea independentă producătoare de venit la o dată ulterioară nașterii copilului iar după nașterea copilului au beneficiat de concediu de maternitate.

14.3.2 Soluționarea problemei de drept

Potrivit art. 2 alin. 1 și alin. 2, teza I din OUG nr. 111/2010:

(1) Persoanele care, în ultimii 2 ani anteriori datei nașterii copilului, au realizat timp de cel puțin 12 luni venituri din salarii și asimilate salariilor, venituri din activități independente, venituri din drepturi de proprietate intelectuală, venituri din activități agricole, silvicultură și piscicultură, supuse impozitului pe venit potrivit prevederilor Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, denumite în



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

continuare venituri supuse impozitului, beneficiază de concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani, respectiv 3 ani, în cazul copilului cu handicap, precum și de o indemnizație lunară.

(2) Cuantumul indemnizației lunare prevăzute la alin. (1) este de 85% din media veniturilor nete realizate în ultimele 12 luni din ultimii 2 ani anteriori datei nașterii copilului. (...).

Se observă că potrivit alin. 2 cuantumul indemnizației este dependent de media veniturilor din anii anteriori datei nașterii copilului.

Pentru stabilirea bazei de calcul al indemnizației, relevante sunt prevederile art. 13 alin. 3, 4 și 5 din aceeași ordonanță de urgență, care trebuie citite împreună și interpretate sistematic:

(3) La stabilirea bazei de calcul al indemnizației pentru creșterea copilului se iau în considerare toate veniturile supuse impozitului realizate de persoana îndreptățită, (...).

(4) Baza de calcul al indemnizației pentru creșterea copilului stabilită potrivit alin. (3) se determină ca suma totală a veniturilor realizate în ultimele 12 luni anterioare nașterii copilului împărțită la 12.

(5) În cazul veniturilor din activități independente sau agricole, la stabilirea cuantumului indemnizației pentru creșterea copilului se iau în calcul veniturile înscrise în actele doveditoare împărțite la numărul de luni în care s-au realizat acestea.

Normele metodologice de aplicare a ordonanței de urgență aprobate prin HG nr. 52/2011 nu adaugă detalii noi la modalitatea de calcul, semnificative pentru problema în discuție.

Se observă că regula privind stabilirea bazei de calcul al indemnizației este dată de alin. 3 și 4 din OUG nr. 111/2010, respectiv: baza de calcul constă în suma totală a tuturor categoriilor de venit (dacă e cazul, adică dacă există mai multe categorii) realizate în ultimele 12 luni anterioare nașterii copilului împărțită la 12.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

În cazul veniturilor din activități independente sau agricole, regula de mai sus suportă o derogare (subliniem că este singura derogare), în sensul că împărțirea nu se mai face la 12, ci la numărul de luni în care au fost realizate veniturile. Acest număr ia valori între 1 și 12 și variază în intervalul de *12 luni anterioare nașterii copilului* deoarece este singurul interval luat în considerare în cuprinsul ordonanței de urgență, atât în art. 2 alin. 2 cât și în art. 13. Într-adevăr, expresiile ”ultimele 12 luni din ultimii 2 ani anteriori datei nașterii copilului” și intervalul ”ultimele 12 luni anterioare nașterii copilului” sunt matematic echivalente. Prima expresie își găsește rațiunea în faptul că art. 2 alin. 2 trebuie interpretat sistematic cu alin. 1, accentuând ideea că beneficiarii ai indemnizației pot fi doar persoanele care au realizat venituri impozabile cel puțin 12 luni în ultimii doi ani anterior nașterii.

Credem că derogarea de la regulă adusă de art. 13 alin. 5 se datorează împrejurări că spre deosebire de veniturile cu caracter de continuitate (veniturile din salarii și asimilate salariilor), veniturile din activități independente și din activități agricole pot fi intermitente, adică pot exista luni în care nu sunt realizate venituri. În cazul în care sunt realizate venituri în fiecare lună, atunci se revine practic la regulă, dar dacă veniturile sunt intermitente atunci ar fi inechitabil ca, aplicând regula, lunile calendaristice în care nu s-au realizat venituri să fie luate în calcul la numitorul fracție deși nu se adaugă niciun venit la numărător. Credem că tocmai acest gen de inechitate, în care numărul lunilor calendaristice ar fi fost luat în considerare în defavoarea beneficiarului, s-a urmărit să fie evitat de art. 13 alin. 5 din OUG nr. 111/2010.

Indiferent însă de rațiunea legii, este important de observat că textul ordonanței de urgență nu dispune în nicio situație ca baza de calcul să ia în considerare lunile următoare nașterii copilului. Pentru a ajunge la o astfel de concluzie, prima opinie din cele enumerate la pct. 14.1 se întemeiază pe interpretarea dispozițiilor din Codul fiscal referitoare la baza de calcul a impozitului pe venit, respectiv la faptul că aceasta are în vedere veniturile din activități independente realizate pe parcursul unui an calendaristic, indiferent de data



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

concretă a realizării lor, precum și pe dispozițiile legale referitoare la data de la care se acordă indemnizația. Cităm din cuprinsul considerentelor deciziei nr. 640/2020 pronunțată de Curtea de Apel Iași în dosarul nr. 3179/99/2019, în care este încorporată această opinie:

În mod corect a fost împărțit acest venit supus impozitului și aferent anului 2018 la 10 luni (până la data suspendării din activitate) și nu la 7 luni (data intrării în concediu de maternitate) întrucât din cuprinsul prevederilor art. 65 și 68 Cod fiscal reiese că veniturile nete aferente activităților independente se raportează la întregul an calendaristic, indiferent de data concretă a realizării lor, respectiv până în momentul încetării desfășurării activității impozabile, ceea ce în cazul de față semnifică suspendarea din activitatea de avocatură și nu intrarea în concediu de maternitate. În același sens sunt și prevederile instrucțiunilor edictate în vederea aplicării Normelor metodologice de aplicare ale OUG 111/2010.

Totodată, potrivit art. 15 din OUG 111/2010: „Drepturile prevăzute de prezenta ordonanță de urgență reprezentând indemnizații și stimulent de inserție se stabilesc după cum urmează: a) începând cu ziua următoare celei în care încetează, conform legii, concediul de maternitate, dacă cererea este depusă în termen de 60 de zile lucrătoare de la acea dată.”

Or, dispozițiile Codului fiscal referitoare la calculul impozitului pe venit sunt complet lipsite de relevanță deoarece impozitul pe venit și indemnizația pentru creșterea copilului sunt instituții juridice diferite. Singurul aspect comun este acela că la calculul indemnizației sunt avute în vedere doar veniturile impozabile. Trimiterea generală la dispozițiile Normelor metodologice de aplicare a OUG nr. 111/2010 nu modifică această observație deoarece nimic din cuprinsul acestora nu trimit la calculul impozitului pe venit, așa cum nu trimit nici dispozițiile ordonanței însăși. De asemenea, data de la care se acordă indemnizația nu are nicio legătură cu calculul acesteia. Altfel spus, prima opinie se întemeiază pe texte legale



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

care nu au legătură cu stabilirea bazei de calcul al indemnizației lunare pentru creșterea copiilor.

Pentru aceste considerente, s-a propus următoarea soluție problemei de drept:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 13 alin. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, în ipoteza în care beneficiarii dreptului la indemnizație pentru creșterea copilului în vârstă până la 2 ani, respectiv 3 ani, în cazul copilului cu handicap și-au suspendat activitatea independentă producătoare de venit la o dată ulterioară nașterii copilului iar după nașterea copilului au beneficiat de concediu de maternitate, lunile ulterioare nașterii copilului nu se iau în calcul.

14.4 Soluția adoptată

Cu majoritate (s-au abținut curțile de apel Iași și Oradea), participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM.

15. Titlul problemei de drept: în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. XV alin. (11) raportat la art. XV alin. (1) din OUG nr. 30/2020, condiția „realizării încasării cu minim 25% mai mici”, comparativ cu media lunară pe anul 2019, include și ipoteza nerealizării unor venituri pe anul 2019 ca urmare a dobândirii calității de avocat doar începând cu anul 2020, respectiv, anterior instituirii stării de urgență prin Decretul nr.195/2020, dar ulterior datei de 01.01.2020? (Curtea de Apel Timișoara)

Materia: drept administrativ

Subcategoria: drept material

Obiect Ecris: anulare act administrativ

Act normativ incident: art. XV alin.1 ind.1 din OUG nr.30/2020

Cuvinte cheie: indemnizație avocați



***Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!***





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

1.1 Practica judiciară

Notă: pentru această problemă de drept a fost sesizată de către Curtea de Apel Timișoara și Înalta Curte de Casație și Justiție (Complețul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept), în dosar nr. 323/1/2022, prin încheierea din 18.01.2022, în care este menționată pe larg jurisprudența Curții de Apel Timișoara în materie.

Articolul XV alin. 1 și alin. 11 din O.U.G. nr. 30/2020 prevăd următoarele:

„(1) Alți profesioniști, astfel cum sunt reglementați de art. 3 alin. (2) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, precum și persoanele care au încheiate convenții individuale de muncă în baza Legii nr. 1/2005 privind organizarea și funcționarea cooperăției, republicată, cu modificările ulterioare, care întrerup activitatea ca urmare a efectelor coronavirusului SARS-CoV-2, pe perioada stării de urgență instituite prin Decretul nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României, beneficiază, din bugetul de stat, în baza declarației pe propria răspundere, de o indemnizație lunară de 75% din câștigul salarial mediu brut prevăzut de Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2020 nr. 6/2020.

(11) De indemnizația prevăzută la alin. (1) beneficiază și avocații a căror activitate este redusă ca urmare a efectelor coronavirusului SARS-CoV-2, pe perioada stării de urgență, dacă în luna pentru care solicită indemnizația au realizat încasări cu minimum 25% mai mici decât media lunară pe anul 2019, dar care nu depășesc câștigul salarial mediu brut prevăzut de Legea nr. 6/2020. Indemnizația se plătește în baza declarației pe propria răspundere a avocatului privind îndeplinirea condițiilor de acordare, pe care o transmite la agenția pentru plăți și inspecție socială județeană, respectiv a municipiului București, în a cărei rază teritorială se află domiciliul fiscal.”



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

În fapt, reclamantii, avocați stagiați la momentul instituirii stării de urgență, în cursul anului 2020, contestă pentru nelegalitate deciziile emise de pârâta AJPIS, pentru recuperarea sumelor ce le-au fost acordate cu titlu de indemnizație lunară de sprijin în temeiul art. XV alin.1 ind.1 din OUG nr.30/2020, ca fiind plătite necuvenit. Debitul constituit prin decizia atacată este considerat sumă necuvenită ca urmare a faptului că reclamantul nu a înregistrat o diminuare cu minim 25% a veniturilor din perioada martie-aprilie 2020 decât media lunară pe anul 2019 (întrucât în anul 2019 nu era avocat și nu a obținut venituri din practicarea profesiei).

Într-o opinie, (Decizia civilă nr.1523/11.11.2021, pronunțată în dosar nr.2534/108/2020 de Curtea de Apel Timișoara) s-a reținut că avocaților le sunt aplicabile doar prevederile art. XV alin. 1 ind. 1 din OUG nr. 30/2020, indiferent că aceștia sunt definitivii în profesie sau stagiați, „De indemnizația prevăzută la alin. (1) beneficiază și avocații a căror activitate este redusă ca urmare a efectelor coronavirusului SARS-CoV-2, pe perioada stării de urgență, dacă în luna pentru care solicită indemnizația au realizat încasări cu minimum 25% mai mici decât media lunară pe anul 2019, dar care nu depășesc câștigul salarial mediu brut prevăzut de Legea nr. 6/2020”, iar nu acelea ale XV alin. 1 din actul normativ menționat „Alți profesioniști, astfel cum sunt reglementați de art. 3 alin. (2) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, precum și persoanele care au încheiate convenții individuale de muncă în baza Legii nr. 1/2005 privind organizarea și funcționarea cooperăției, republicată, cu modificările ulterioare, care întrerup activitatea ca urmare a efectelor coronavirusului SARS-CoV-2, pe perioada stării de urgență instituite prin Decretul nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României, beneficiază, din bugetul de stat, în baza declarației pe propria răspundere, de o indemnizație lunară de 75% din câștigul salarial mediu brut prevăzut de Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2020 nr. 6/2020.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Aceasta deoarece în perioada stării de urgență activitatea avocaților nu a fost întreruptă, ci doar redusă ca urmare a imposibilității asigurării asistenței sau reprezentării în fața instanțelor de judecată, în cauzele fără caracter urgent, ei beneficiind în continuare de dreptul de a acorda, spre exemplu, consultanță juridică sau obligația de a asigura reprezentarea și asistența în dosarele cu caracter urgent.

În cazul avocatului stagiar care nu a realizat venituri în cursul anului 2019, este inaplicabilă condiția ca în luna pentru care solicită indemnizația să fi realizat încasări cu minimum 25% mai mici decât media lunară pe anul 2019, impunându-se numai verificarea cerinței pragului maximal al câștigului în perioada stării de urgență, existând o diferență între condiția inaplicabilă și condiția neîndeplinită.

S-a arătat că trebuie avut în vedere scopul adoptării actului normativ în discuție, respectiv gravele prejudicii cu efecte pe termen lung asupra angajaților și a beneficiarilor unor măsuri de asistență socială, dar și împrejurarea că un text trebuie interpretat în scopul de a produce efectul vizat, iar nu de a-l face imposibil de atins, după cum, o interpretare conform celor susținute de recurentă pârâtă ar fi și profund discriminatorie în cadrul aceleiași categorii profesionale.

Astfel, instanța de control judiciar a apreciat că, întrucât, este îndeplinită cerința pragului maximal al câștigului în perioada stării de urgență îndeplinită în cazul intimatului-reclamant, în mod nelegal instituția recurentă a procedat la emiterea deciziei de restituire a sumei în discuție.”

În cea de a doua opinie (Decizia civilă nr. 899/28.06.2021 pronunțată în dosar nr.4906/30/2020 de Curtea de Apel Timișoara), din interpretarea logico-juridică și sistematică a celor două alineate ale art.XV din OUG nr.30/2020 rezultă că dacă avocatul și-a întrerupt activitatea pe durata stării de urgență, beneficiază de indemnizația pentru sprijin prevăzută de alineatul 1 al art. XV din OUG nr.30/2020, iar pentru ipoteza în care doar și-a redus activitatea, dar încasările obținute în luna pentru care solicită indemnizația sunt cu



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

minim 25% mai mici decât media lunară pe anul 2019, dar care să nu depășească câștigul salarial mediu brut prevăzut de Lg. nr.6/2020, el se încadrează dispozițiilor alin.1 ind.1 din art. XV din OUG nr.30/2020.

Nu are relevanță, așa cum a analizat prima instanță, dacă avocatul este stagiar ori definitiv, legea nefăcând nicio distincție între avocatul stagiar și definitiv, ceea ce interesează pentru acordarea indemnizației, este verificarea în fiecare caz concret a îndeplinirii cerințelor legale instituite imperativ de art. XV alin. 1 și alin. 1 ind.1 din OUG nr.30/2020.

Întrucât reclamantul (avocat stagiar din anul 2020, care nu a obținut venituri în anul 2019) a indicat, în cererea adresată pârâtei, o „întrerupere parțială” a activității pe luna aprilie 2020, ceea ce semnifică o reducere a activității sale de avocat și nu o întrerupere totală a activității, concluzie susținută și de declarația pe proprie răspundere, nu sunt îndeplinite nici cerințele instituite de art. XV alin. 1 ind.1 din OUG nr.30/2020 (text legal în care reclamantul, prin indicarea reducerii activității, s-a plasat, neîndoielnic) respectiv nu este îndeplinită condiția ca sumele încasate pe luna pentru care se solicită indemnizația care trebuie să fie cu minim 25 la sută mai mici decât media lunară pe anul 2019, neputând fi primite argumentele tribunalului că această condiție legală privind veniturile din anul 2019 nu poate fi avută în vedere pentru avocații stagiaari care nu au avut o atare activitate în anul 2019, cum este și cazul reclamantului, pe motiv de inechitate.

Dacă legiuitorul a dorit să acorde o astfel de indemnizație și avocaților care nu au obținut venituri în anul 2019, necomportând că sunt stagiaari sau definitivi, ar fi edictat o astfel de normă care să nu mai condiționeze încasările pentru luna pentru care se pretinde indemnizația de media lunară a încasărilor din anul precedent, 2019.

Or, nu despre acest lucru face vorbire în clar art. XV alin.1 ind.1 din OUG nr.30/2020, ale cărui cerințe, pentru acordarea indemnizației trebuie analizate în fiecare caz în parte, fiind impuse de legiuitor.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

15.2 Opinia referentului

Referentul din cadrul Curții de Apel Timișoara, dn jud. Răzvan Pătru, arată că art. XV alin.1 ind.1 din O.U.G. nr. 30/2020 reglementează o situație particulară față de norma cu caracter general privind profesioniștii indicați generic la art. XV alin.1 din O.U.G. nr. nr. 30/2020, care „și întrerup activitatea” pe perioada stării de urgență instituite pe teritoriul României (altfel spus, nu mai desfășoară activitate în acea perioadă), dispunând că, în cazul avocaților, beneficiază de indemnizația lunară prevăzută la art. XV alin.1 din OUG nr.30/2020 și avocații care „și-au redus activitatea” pe perioada stării de urgență (deci, nu numai dacă și-au întrerupt activitatea pe perioada stării de urgență), dacă în luna pentru care pretend indemnizația au realizat încasări cu minim 25% mai mici decât media lunară pe anul 2019, dar care să nu depășească câștigul salarial mediu brut prevăzut de Lg. nr.6/2020.

Din interpretarea logico-juridică și sistematică a celor două alineate ale art. XV din OUG nr.30/2020 rezultă că dacă avocatul „și-a întrerupt activitatea” pe durata stării de urgență, beneficiază de indemnizația pentru sprijin prevăzută de lege, încadrându-se alineatului 1 apartenent art. XV din O.U.G. nr. 30/2020, iar pentru ipoteza în care doar „și-a redus activitatea”, dar încasările obținute în luna pentru care solicită indemnizația sunt cu minim 25% mai mici decât media lunară pe anul 2019, dar care să nu depășească câștigul salarial mediu brut prevăzut de Legea nr. 6/2020, el se încadrează dispozițiilor alin.1 ind.1 din art. XV din O.U.G. nr. 30/2020.

Aceasta fiind interpretarea impusă de regulile de interpretare juridică a alin. 1 și 1 ind.1 din OUG nr. 30/2020, rezultă că nu are relevanță dacă avocatul este stagiar ori definitiv, legea nefăcând nicio distincție între avocatul stagiar și definitiv, ceea ce interesează pentru acordarea indemnizației, este verificarea, în fiecare caz concret, a îndeplinirii cerințelor legale instituite imperativ de art. XV alin. 1 și alin. 1 ind.1 din OUG nr.30/2020.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

În cazul avocatului stagiar care nu a obținut venituri în anul 2019 nu sunt îndeplinite cerințele instituite de art. XV alin. 1 ind.1 din O.U.G. nr. 30/2020, privind raportarea sumelor încasate pe luna pentru care se solicită indemnizația, care trebuie să fie cu minim 25 la sută mai mici decât media lunară pe anul 2019, condiție neîndeplinită de reclamantă.

Deși neîndeplinirea acestei cerințe este justificată de împrejurarea obiectivă că reclamantul nu a devenit avocat decât în luna ianuarie 2020, însă lipsa oricărei culpe a reclamantului - în neîndeplinirea acestei cerințe - nu poate constitui o cauză de înlăturare a cerințelor impuse de textul de lege invocat pentru obținerea beneficiului social pretins.

Modul de formulare a art. XV alin. 1 ind.1 din O.U.G. nr. 30/2020 impune necesitatea obținerii unor venituri diminuate în anul 2020 față de luna corespunzătoare a anului 2019, ceea ce implică existența unei activități profesionale în anul 2019. Or, dacă legiuitorul a dorit să acorde o astfel de indemnizație și avocaților care nu au obținut venituri în anul 2019, necomportând că sunt stagieri sau definitivii, ar fi edictat o astfel de normă care să nu mai condiționeze încasările pentru luna pentru care se pretinde indemnizația de media lunară a încasărilor din anul precedent, 2019.

Prin urmare, nu este relevantă distincția făcută de prima instanță între avocații definitivii și stagieri, pentru recunoașterea dreptului pretins fiind necesară întrunirea condițiilor art. XV alin. 1 ind. 1 din O.U.G. nr. 30/2020, condiții pe care reclamanta nu le îndeplinește, nefiind întemeiată solicitarea de acordare a indemnizației lunare de 75% din câștigul salarial mediu brut prevăzut de Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2020 nr. 6/2020.

Cu privire la discriminarea invocată - între avocații stagieri numiți în profesie în anul 2020 și care nu au realizat venituri profesionale în anul 2019 și avocații definitivă, care au avut posibilitatea realizării de venituri profesional în anul 2019, este de observa beneficiile sociale - inclusiv indemnizația în litigiu - sunt stabilite prin lege, ceea ce ar însemna că discriminarea respectivă este determinată de o reglementare legală. Or, cu privire la



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

posibilitatea instanțelor de a constata existența unei discriminări în materie salarială, prin Deciziile nr. 818/2008, nr. 819/2008 și nr. 820/2008, (toate fiind publicate în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 537 din 16 iulie 2008), Curtea Constituțională a constatat că prevederile art. 1, art. 2 alin. (3) și art. 27 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, „sunt neconstituționale, în măsura în care din acestea se desprinde înțelesul că instanțele judecătorești au competența să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative”.

Prin urmare, o constatare prin hotărâre judecătorească a discriminării referitoare la acordarea indemnizațiilor prevăzute de art. XV alin. 11 din O.U.G. nr. 30/2020 reprezintă o nesocotire a deciziei Curții Constituționale nr. 820/2008, în cuprinsul căreia s-a reținut *expressis verbis* că „instanțele judecătorești nu au competența să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative”. Prin urmare, instanțele judecătorești nu au nici competența de a se substitui legiuitorului ori executivului în privința acordării unui drept care nu este prevăzut de lege.

15.3 Opinia formatorului INM

Așa cum rezultă din nota introductivă a materialului întocmit de referent, problema de drept ridicată de Curtea de Apel Timișoara face obiectul dosarului nr. 323/1/2022 aflat pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept. Potrivit site-ului Înaltei Curți și sistemului bază de date Lege5, termenul de judecată este stabilit la data de 16.05.2022.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Așa fiind, având în vedere rolul prioritar al Înaltei Curți în prevenirea practicii judiciare neunitare precum și în unificarea acesteia, s-a **propus: Lasă nesoluționată problema de drept.**

15.4 Soluția adoptată

Cu unanimitate, participanții au adoptat propunerea formatorului INM, problema de drept fiind lăsată nesoluționată.

IV. Drept contravențional

16. Titlul problemei de drept: competența teritorială în cazul plângerilor contravenționale formulate pentru sancțiuni aplicate în baza O.U.G nr. 129/2021 - forma inițială a Ordonanței înainte de modificarea prin Ordonanța de urgență nr. 5/2022 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 129/2021 privind implementarea formularului digital de intrare în România (Curtea de Apel București/Judecătoria Sectorului 2)

Materia: drept contravențional

Subcategoria: procedură administrativă- competență teritorială

Obiectul din ECRIS: plângere contravențională

Acte normative incidente: O.U.G nr. 129/2021, O.G. nr. 2/2001

16.1 Practica judiciară

Se impune a fi analizată competența teritorială în cazul plângerilor contravenționale formulate pentru sancțiuni aplicate în baza O.U.G nr. 129/2021 - forma inițială a Ordonanței înainte de modificarea prin Ordonanța de urgență nr. 5/2022 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 129/2021 privind implementarea formularului digital de intrare în România, față de faptul că, sub aspectul competenței



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

teritoriale, s-au conturat 3 opinii, supuse discuției în cadrul ședinței de practică neunitară desfășurată la nivelul Judecătoriei Sectorului 2 București la data de 21.02.2022, după cum urmează:

Prima opinie: competența teritorială aparține instanței de la sediul Direcției de Sănătate Publică în raza căreia petentul își are domiciliul.

Opinia se fundamentează pe ideea că locul săvârșirii faptei este sediul Direcției de Sănătate Publică în raza căreia petentul își are domiciliul, deoarece la aceasta instituție trebuia trimis formularul completat.

A doua opinie: competența teritorială aparține instanței în raza căreia petentul își are domiciliul.

Această opinie este motivată de faptul că fiind vorba despre completarea și transmiterea unui formular, locul săvârșirii faptei este locul unde petentul domiciliază.

A treia opinie: competența teritorială aparține instanței de la sediul Direcției de Sănătate Publică unde se află locul prin care petentul a intrat în țară.

Această opinie are în vedere faptul că, locul săvârșirii faptei contravenționale este locul prin care petentul a intrat în țară.

16.2 Opinia referentului

Referentul achiesează la a doua opinie, apreciind că locul săvârșirii faptei, față de conținutul constitutiv al contravenției, este domiciliul petentului. În plus, consideră că problema de drept este susceptibilă a genera practică neunitară, chiar dacă până în prezent nu au fost pronunțate soluții contradictorii.

16.3 Opinia formatorului INM

16.3.1 Practica judiciară este neunitară atunci când rezultă din hotărâri judecătorești definitive. Or, observăm că problema de drept ridicată de Judecătoria Sectorului 2 București



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

nu a primit soluții definitive ci doar a dat naștere la o divergență de opinii în cadrul colectivului de judecători. În aceste condiții, mecanismul de unificare a practicii judiciare reglementat de Hotărârea CSM nr. 148/2015, completă prin Hotărârea CSM nr. 725/2015, nu poate fi utilizat deoarece ar submina rolul instanței de control judiciar.

Dacă se apreciază totuși că se impune discutarea problemei, propunem soluția ce va rezulta din cele arătate în continuare.

16.3.2 Clarificarea problemei de drept

OUG nr. 129/2021 privind implementarea formularului digital de intrare în România a fost în vigoare de la 15 decembrie 2021 până la 10 martie 2022 (Ordonanța), fiind abrogată prin OUG nr. 22/2022.

Din preambulul Ordonanței rezultă că actul normativ a fost adoptat în acord cu recomandările Uniunii Europene, având în vedere existența la nivel mondial a noului val epidemic (COVID-19) și a faptului că se impun la nivel național măsuri suplimentare, astfel încât populația să fie protejată.

Potrivit art. 1 alin. 1, 2 și 3 lit. a din Ordonanță:

(1) În vederea identificării contacților unei persoane infectate cu virusul SARS-CoV-2 și pentru prevenirea expunerii persoanelor la COVID-19, pe perioada pandemiei de SARS-CoV-2 persoanele au obligația de a completa Formularul digital de intrare în România, denumit în continuare formular, cu cel mult 72 de ore înainte de intrarea pe teritoriul României. [Totuși, precizăm că potrivit art. 2 alin. 4, (4) formularul se completează individual, în format digital, de către fiecare persoană care intră pe teritoriul României în condițiile prevăzute la art. 1 alin. (1), iar pentru persoanele care se prezintă în punctele de trecere a frontierei fără să dețină un formular, acestora le revine obligativitatea de a completa formularul în maximum 24 de ore de la intrarea în țară]

(...)



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

(2) În vederea completării formularului prevăzut la alin. (1) se utilizează Sistemul informatic integrat Formular digital de intrare în România, denumit în continuare SII-FDIR.

(3) SII-FDIR este compus din:

a) aplicația web pentru completarea/descărcarea formularului, accesibilă de pe portalul web plf.gov.ro;

(...).

Așadar, pentru atingerea obiectivelor Ordonanței a fost reglementată obligația tuturor persoanelor care intră în România de a completa un formular online cu cel mult 72 de ore înainte de intrarea pe teritoriul țării, dar nu mai târziu de 24 de ore de la intrarea în țară.

Sanctiunea pentru încălcarea acestei obligații este reglementată de art. 4 din Ordonanță, care a suferit modificări prin OUG nr. 5/2022.

Inițial, înainte de modificări, textul legal era următorul:

(1) Nerespectarea de către persoana care intră pe teritoriul României a obligației de a completa Formularul digital de intrare în România în termen de 24 de ore de la intrarea în țară constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 2.000 lei la 3.000 lei.

(2) Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor prevăzute la alin. (1) se realizează, pe baza datelor și informațiilor furnizate de SII-FDIR, de către personalul din cadrul direcțiilor de sănătate publică județene sau a municipiului București, împuternicit să efectueze activități de inspecție sanitară de stat.

(3) Contravenției prevăzute la alin. (1) îi sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

Toate cele trei alineate au fost modificate și completate printr-un nou alineat de OUG nr. 5/2022. De interes sunt alineatele 3 și 4:

(3) Contravenției prevăzute la alin. (1) îi sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și



Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, cu excepția prevederilor art. 16 alin. (1) referitoare la menționarea în procesul-verbal a locului în care a fost săvârșită fapta.

(4) Prin derogare de la prevederile art. 32 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, plângerea împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se depune la judecătoria în a cărei circumscripție își are sediul direcția de sănătate publică județeană sau a municipiului București emitentă a procesului-verbal.

Aceste modificări și completări au fost aduse tocmai pentru a rezolva problema de drept observată de Judecătoria Sectorului 2 București (de aceea întrebarea instanței se referă la perioada anterioară modificării și completării) și care, în esență, rezultă din faptul că potrivit dreptului comun în materie (art. 32 alin. 1 din OG nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor), plângerea se depune la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția. Or, se pune întrebarea: care este locul săvârșirii unei contravenții atunci când din reglementarea acesteia rezultă că ”locul” este plasat în spațiu virtual al rețelei web? Sau: ce se înțelege prin ”loc” într-o realitate virtuală?

Într-adevăr, contravenția este una omisivă și constă în necompletarea unui formular într-o aplicație web. Când s-a confruntat cu astfel de contravenții omisive săvârșite în realitatea fizică, Înalta Curte a oferit deja soluții. Spre ex., prin decizia de speță nr. 1999 din 29 aprilie 2014 pronunțată de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție având ca obiect un conflict negativ de competență s-a stabilit că în cazul în care contravenția sancționată constă în omisiunea de a depune licența de transport/licența comunitară și/sau copiile conforme ale acesteia la sediul inspectoratului teritorial al I.S.C.T.R. în raza căruia s-a efectuat controlul, așa cum prevăd dispozițiile art. 3 pct. 32 din H.G. nr. 69/2012, locul săvârșirii faptei contravenționale, în raport cu specificul materiei



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

reglementate, este cel al sediului operatorului rutier, respectiv al petentului sancționat contravențional.

Totuși, în cazul persoanelor fizice nu există ”sediul” iar asimilarea ”domiciliului” cu ”sediul”, pentru a extinde această practică și la cazul dat, nu are nicio bază legală.

În realitate, în cazul unor contravenții constând în omisiunea de completa un formular pe un site în rețeaua web, locul săvârșirii contravenției este problematic (de ex., poate fi considerat ca fiind oriunde este posibilă conectarea la site, deoarece formularul se află în realitatea virtuală; sau, locul unde se află serverul sau, și mai complicat, serverele; sau, locul unde își are sediul autoritatea care administrează serverul/serverele; sau, în sfârșit, locul poate fi considerat ”oriunde în rețeaua web”). În mod normal, prin ”locul omisiunii” înțelegem ”locul în care ar fi trebuit realizată acțiunea” și tocmai acesta este *ratio decidendi* în decizia ÎCCJ mai sus amintită. Problemele apar doar când ”locul în care ar fi trebuit realizată acțiunea” este pe un site în rețeaua web.

În continuare, vom lăsa aspectele tehnice și filosofice ale acestor întrebări pe seama celor calificați în astfel de domenii și vom da un răspuns strict practic, juridic, util pentru instanțe și justițiabili.

16.3.3 Soluționarea problemei de drept

Potrivit art. 32 alin. 1 din OG nr. 2/2001, *[p]lângerea se depune la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția.*

În interpretarea și aplicarea acestui text legal, prin locul săvârșirii contravenției s-a înțeles întotdeauna locul fizic în care fapta a fost săvârșită (în cazul contravențiilor comise) sau locul în care ar fi fost obligatoriu să fie realizată o acțiune care nu s-a realizat (în cazul contravențiilor omise).

În consecință, atunci când în discuție locul săvârșirii contravenției este o aplicație web, acest text legal nu este incident. Aceasta nu este o nouă problemă, ci începutul



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

soluției. Într-adevăr, potrivit art. art. 47 din OG nr. 2/2001, *[d]ispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură civilă, după caz.* Fiind vorba de o problemă de procedură, OG nr. 2/2001 se va completa cu dispozițiile Codului de procedură civilă referitoare la competență.

Potrivit art. 107 alin. 1 Cod de procedură civilă, *[c]ererea de chemare în judecată se introduce la instanța în a cărei circumscripție domiciliază sau își are sediul pârâtul, dacă legea nu prevede altfel.*

Aceasta este regula și, pentru că legea nu dispune altfel, ea se va aplica și în speță. Considerăm că nu e caz de aplicare a dispozițiilor art. 111 Cod de procedură civilă (*Cererile îndreptate împotriva statului, autorităților și instituțiilor centrale sau locale, precum și a altor persoane juridice de drept public pot fi introduse la instanța de la domiciliul sau sediul reclamantului ori la instanța de la sediul pârâtului*) deoarece în materie contravențională regula este dată de competența teritorială exclusivă și nu de cea alternativă⁴.

Un argument în plus în favoarea acestei soluții este modalitatea în care chiar legiuitorul a ales să rezolve problema, prin modificările și completări aduse art. 4 din OUG nr. 129/2021 prin OUG nr. 5/2022. Astfel, în alin. 3 se arată că dispozițiile art. 16 alin. 1 din OG nr. 2/2001 referitoare la menționarea locului săvârșirii contravenției în cuprinsul procesului-verbal nu se aplică (nu se aplică tocmai pentru că problemele legate de ”loc” au o alură tehnică și filosofică derutantă), iar alin. 4 introduce o derogare (forțată, am spune noi) de la dispozițiile art. 32 alin. 1 din OG nr. 2/2001, în sensul că *plângerea împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se depune la judecătoria în a cărei circumscripție își are sediul direcția de sănătate publică județeană sau a municipiului București emitentă a procesului-verbal.* Altfel spus, propunerea de rezolvare

⁴ Atragem atenția că în prezent, datorită modificărilor aduse OG nr. 2/2001 prin Legea nr. 107/2022, publicată în M. Of., Partea I, nr. 391 din 21 aprilie 2022, competența a devenit alternativă și în materie contravențională.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

pe care o facem ajunge pe cale de interpretare la aceeași soluție logică precum cea adusă de legiuitor.

Pentru aceste considerente, **s-a propus următoarea soluție:**

Competența teritorială în cazul plângerilor contravenționale formulate pentru sancțiuni aplicate în baza OUG nr. 129/2021 privind implementarea formularului digital de intrare în România, forma în vigoare înainte de modificările și completările aduse prin OUG nr. 5/2022, se stabilește potrivit art. 47 din OG nr. 2/2001 raportate la art. 107 alin. 1 Cod de procedură civilă, și revine instanței în a cărei circumscripție își are sediul autoritatea publică emitentă a procesului-verbal.

16.4 Soluția adoptată

Cu majoritate (s-a opus Curtea de Apel Iași care a considerat că raportarea trebuia făcută la dispozițiile art. 111 Cod de procedură civilă, în loc de art. 107 alin. 1 din același Cod), participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM.

17. Titlul problemei de drept: acordarea cheltuielilor de judecată petentului în cazul plângerilor contravenționale în situația în care soluția instanței de judecată este aceea de reindividualizare a sancțiunii aplicate de agentul constator (Curtea de Apel București/Judecătoria Sectorului 5)

Materia: drept contravențional

Subcategoria: procedură contencioasă

Obiectul din Ecris: plângere contravențională

Acte normative incidente: OG nr. 2/2001 și art. 453 alin. 2 Cod de procedură civilă.

17.1 Practica judiciară



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Ipoteza în care s-a născut problema de drept: în cauze prin care se solicită anularea unui proces-verbal de constatare și sancționare a contravenției căruia i se aduc atât critici de nelegalitate și netemeinicie, cât și critici legate de caracterul proporțional al sancțiunii aplicate, există situații în care instanța de judecată înlătură criticile de nelegalitate și netemeinicie, dar procedează la reindividualizarea sancțiunii. În aceste situații, se ridică problema caracterului întemeiat sau nu al cererii petentului de acordare a cheltuielilor de judecată.

La nivelul Judecătoria Sectorului 5 au fost identificate, în urma consultării opiniei judecătorilor secției civile, două opinii:

- o **primă opinie**, majoritară, este în sensul respingerii cererii de acordare a cheltuielilor de judecată (vezi sentința civilă nr. 8292/19.11.2018, pronunțată în dosarul nr. 8266/302/2018);

- o **a doua opinie** este în sensul admiterii în parte a cererii de acordare a cheltuielilor de judecată; pentru această opinie nu s-au identificat hotărâri judecătorești pronunțate de Judecătoria Sectorului 5 dar din consultarea practicii judiciare la nivel național s-au identificat hotărâri în sensul admiterii în întregime a cererii petentului de acordare a cheltuielilor de judecată (vezi sentința civilă nr. 4122/30.03.2021 pronunțată de Judecătoria Timișoara în dosarul nr. 32361/325/2020, definitivă ca urmare a respingerii apelului prin decizia civilă nr. 944/05.10.2021 pronunțată de Tribunalul Timiș - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal).

În motivarea primei opinii, se apreciază că se impune respingerea în tot a cererii petentului de acordare a cheltuielilor de judecată întrucât acțiunea a fost admisă numai în parte și instanța a reținut legalitatea și temeinicia procesului verbal de contravenție contestat, intervenind numai sub aspectul cuantumului sancțiunii aplicate. În acest sens, s-a avut în vedere inexistența unei culpe procesuale a intimatului, instituția care a emis procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției, din moment ce individualizarea



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

se poate face de instanța de judecată. În plus, judecătorii care au îmbrățișat această opinie (majoritară) au arătat că apreciază că petentul poartă o culpă, prin însăși săvârșirea contravenției.

În motivarea celei de-a doua opinii, se apreciază că cererea de acordare a cheltuielilor de judecată formulată de petent trebuie admisă în parte, față de prevederile art. 453 alin. 2 C.pr.civ. Astfel, se are în vedere faptul că soluția asupra cererii de chemare în judecată este aceea de admitere în parte, iar față de caracterul întemeiat al criticii aduse sancțiunii contravenționale, există o culpă procesuală a intimatei. În susținerea acestei opinii, stă și Decizia Curții Constituționale nr. 463/2016, publicată în M.Of. nr. 655 din 26 august 2016, prin care instanța de contencios constituțional a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 453 alin. (1) din Codul de procedură civilă, statuând că „art. 453 alin. (1) din Codul de procedură civilă determină debitorul obligației de plată a cheltuielilor de judecată (partea care pierde procesul) și creditorul obligației având ca obiect cheltuielile de judecată (partea care câștigă), înlocuind formularea Codului anterior din 1865 de "parte căzută în pretenții"... Buna-credință a părții care a pierdut procesul nu justifică exonerarea ei de plata cheltuielilor de judecată. Din acest punct de vedere, între partea care a obținut câștig de cauză, dreptul ei fiind recunoscut prin hotărâre, și partea care pierde procesul, riscul acestei situații trebuie să fie suportat de această din urmă parte, care, prin comportamentul său, chiar dacă nu a fost de rea-credință, a obligat pe partea potrivnică câștigătoare să angajeze cheltuielile din proces.”

Totodată, este relevant paragraful 83 din Decizia nr. 59 din 18 septembrie 2017, publicată în M.Of. nr. 871/06.11.2017, pronunțată de completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție, conform căruia: „ 83. Or, atât timp cât, potrivit art. 453 alin. (1) din Codul de procedură civilă, cel ținut de plata cheltuielilor de judecată este "partea care pierde procesul", se înțelege că, în economia reglementării destinate acordării cheltuielilor de judecată (art. 451-455 din Codul de procedură civilă), o



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

situație de admitere a acțiunii reclamantului și de respingere a cererii accesorii de plată a cheltuielilor de judecată (de către pârât) nu este îngăduită și posibilă, în ipoteza subînțeleasă a dovedirii lor decât în limitele procesuale date de dispozițiile art. 454 din Codul de procedură civilă.

17.2 Opinia referentului

Referentul din cadrul Judecătoriei Sectorului 5 achiesează la cea de-a doua opinie, cu mențiunea că alegerea între respingerea sau admiterea în parte a cererii ar putea fi făcută doar în cazuri concrete, în funcție de motivul care conduce la reindividualizarea sancțiunii contravenționale aplicate. Ar trebui avut în vedere dacă reindividualizarea este dispusă față de aspecte concomitente săvârșirii faptei și cunoscute de agentul constatator (circumstanțele în care a fost săvârșită contravenția) sau față de aspecte privind situația personală a contravenientului (spre exemplu: lipsa din istoricul contravențional a unor sancțiuni de aceeași natură, vârstă, probleme medicale etc).

17.3 Opinia formatorului INM

Potrivit art. 47 din OG nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, *dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură civilă, după caz.*

În speță, fiind vorba de o chestiune de procedură nereglementată de OG nr. 2/2001, completarea se va face cu dispozițiile Codului de procedură civilă.

Potrivit art. 453 alin. 1 și 2 din acest Cod:

(1) Partea care pierde procesul va fi obligată, la cererea părții care a câștigat, să îi plătească acesteia cheltuieli de judecată.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

(2) Când cererea a fost admisă numai în parte, judecătorii vor stabili măsura în care fiecare dintre părți poate fi obligată la plata cheltuielilor de judecată. Dacă este cazul, judecătorii vor putea dispune compensarea cheltuielilor de judecată.

Așadar, în situația în care plângerea contravențională este admisă în parte, judecătorii vor stabili măsura în care fiecare dintre părți poate fi obligată la plata cheltuielilor de judecată.

Potrivit unei practici judiciare consolidate, această măsură este dată de culpa procesuală a fiecărei părți. În ipoteza dată (admitere în parte a plângerii și reindividualizarea sancțiunii) există culpă procesuală atât în cazul petentului cât și al intimatei. Culpă procesuală a petentului (care nu se confundă cu culpa în săvârșirea contravenției; prima opinie din cele arătate la pct. 17.1 este eronată tocmai din acest motiv) constă în aceea că a cerut anularea procesului-verbal în condițiile în care a săvârșit totuși contravenția iar culpa procesuală a intimatei constă în aceea că, după caz, a aplicat o sancțiune nelegală (adică în alte limite decât cele prevăzute de lege) sau netemeinică (adică în limite legale, dar greșit individualizată).

Culpă procesuală se apreciază de la caz la caz, în funcție de circumstanțele concrete ale fiecărei cauze și în raport cu elemente obiective.

În tot cazul, soluția de respingere *de plano*, indiferent de circumstanțe, a cererii de acordare a cheltuielilor de judecată formulată de petent/petenți este nelegală, fiind contrară dispozițiilor exprese ale art. 453 alin. 2 Cod de procedură civilă.

Pentru aceste considerente, **s-a propus următoarea soluție:**

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 453 alin. 2 Cod de procedură civilă în ipoteza admiterii în parte a plângerii îndreptate împotriva unui proces-verbal de constatare a contravenției, în care soluția instanței se limitează la reindividualizarea sancțiunii, cheltuielile de judecată se vor stabili în baza culpei procesuale a părților, care se



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

apreciază de la caz la caz, în funcție de circumstanțe concrete și în raport cu elemente obiective.

Soluția de respingere de plano, indiferent de circumstanțe, a cererii de acordare a cheltuielilor de judecată formulată de petent/petenți este nelegală.

17.4 Soluția adoptată

Cu unanimitate, participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM.

18. Titlul problemei de drept: fapta contravențională prevăzută de art. 336 alin.1 lit.b din Legea nr.207/2015, faptă unică sau pluralitate de fapte? (Curtea de Apel Pitești/Tribunalul Vâlcea)

Materia: drept contravențional

Subcategoria: drept material-neîndeplinire obligații de declarare prevăzute de lege

Obiect ECRIS: apel- anulare proces verbal de contravenție

Acte normative incidente: art. 336 alin.1 lit.b din Legea nr.207/2015.

Cuvinte cheie: nulitate proces verbal, nelegalitate sancțiune.

18.1 Practica judiciară

Potrivit referatului întocmit de Curtea de Apel Pitești, la nivelul Tribunalului Vâlcea a fost identificată practică neunitară în ceea ce privește aplicarea dispozițiilor **336 alin.1 lit.b din Legea nr.207/2015**, privind Codul de procedură fiscală, în sensul că în cazul în care nu se depune formularul unic prin care se declara mai multe obligații fiscale cu aceeași scadență de declarare este săvârșită o singură faptă și se aplică o singură sancțiune sau există câte o faptă contravențională pentru fiecare obligație nedeclarată și, implicit se aplică mai multe sancțiuni.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Într-o primă opinie s-a apreciat că în ipoteza în care anumite impozite, taxe și contribuții se declară cu ocazia depunerii unui singur formular tip de declarație fiscală, caracterul individual al fiecăreia dintre obligațiile de declarare se păstrează, iar nedeclararea unui singur impozit, taxă sau contribuție (în legătură cu care contribuabilul avea obligația legală de declarare într-un anumit termen limită), întrunește elementele constitutive ale contravenției prevăzute de art. 336, alin. 1, lit. b) și sancționată de art. 336, alin. 2 lit. d) Cod procedura fiscală. Astfel, în cazul în care nu au fost declarate mai multe impozite, taxe sau contribuții, pentru fiecare dintre acestea textul legal reglementează câte o contravenție distinctă.

În cea de-a doua opinie s-a apreciat că legiuitorul a înțeles să stabilească o singură contravenție, indiferent de numărul impozitelor, taxelor sau contribuțiilor nedeclarate și în legătură cu care contribuabilul avea obligația legală de declarare, într-un termen limită și printr-un singur formular tip de declarație fiscală, din interpretarea logico rațională a textului de lege rezultând că fapta vizează ansamblul obligațiilor ce trebuie declarate pentru o lună, și nu fiecare obligație în parte.

În sprijinul punctelor de vedere care au generat practică neunitară s-au anexat următoarele hotărâri judecătorești: decizia nr.696/A/02.07.2021, dosar nr.10203/288/2020, decizia nr.924/20.10.2021, dosar nr.10202/288/2020, decizia nr.153/A/09.02.2021, dosar nr.4836/288/2020.

18.2 Opinia referentului

Din modalitatea de redactare a textului de lege rezultă că a fost avută în vedere o singură faptă de nedeclarare a mai multor obligații (impozite, taxe, etc), scadente la același moment, declararea realizându-se prin completarea unui singur formular, de esența faptei



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

fiind neîndeplinirea obligațiilor, nu a fiecărei obligații în parte, ipoteză pe care dacă legiuitorul ar fi avut-o în vedere ar fi prevăzut-o expres astfel.

În funcție de reținerea unei singure fapte contravenționale sau a unei pluralități, sancțiunea este evident diferită și problema ridicată vizează nelegalitatea sancțiunii aplicate, în ipoteza în care este aplicată câte o sancțiune pentru fiecare obligație nedeclarată.

Un exemplu în susținerea celei de-a doua opinii este reprezentat de dispoziția art.100 alin.3 lit. e din OUG nr.195/2002 republicată potrivit căreia este contravenție nerespectarea regulilor privind depășirea, deci o faptă unică pentru nerespectarea mai multor reguli.

18.3 Opinia formatorului INM

18.3.1 Clarificarea problemei de drept

Încercând reformulare a problemei soluționată neunitar, pentru o mai bună utilitate practică, se constată că, în esență, se pune problema dacă în cazul faptei prevăzută de contravenției prevăzute de art. 336, alin. 1, lit. b) și sancționată de art. 336, alin. 2 lit. d) Cod procedura fiscală, în situația în care nu se depune formularul unic prin care contribuabilul ar fi trebuit să declare mai multe obligații fiscale cu aceeași scadență suntem în prezența unei singure fapte contravenționale sau a unui concurs de fapte de aceeași natură, caz în care se sancționează contravențional nedeclararea fiecărei obligații fiscale.

În această din urmă situație problema supusă soluționării comportă o verificare a modului în care agentul constator a constatat faptele aflate în concurs aplicat dispozițiile art.10 alin.2 din OG nr.2/2001, în ceea ce privește sancțiunea aplicată.

18.3.2 Textul legal supus interpretării

Potrivit dispozițiilor art. 336 alin.1 lit.b) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de proc.fiscală, potrivit căreia *„Constituie contravenții următoarele fapte, dacă nu au fost*



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

săvârșite în astfel de condiții încât să fie considerate, potrivit legii, infracțiuni: neîndeplinirea de către contribuabil/plătitor la termen a obligațiilor de declarare prevăzute de lege, a bunurilor și veniturilor impozabile sau, după caz, a impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a altor sume, precum și orice informații în legătură cu impozitele, taxele, contribuțiile, bunurile și veniturile impozabile, dacă legea prevede declararea acestora.”

18.3.3 Soluționarea problemei de drept

O primă remarcă ce se impune a fi făcută este că suntem în prezența unei fapte omisive de *neîndeplinire a către contribuabil/plătitor la termen a obligațiilor de declarare prevăzute de lege, a bunurilor și veniturilor impozabile sau, după caz, a impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a altor sume, precum și orice informații în legătură cu impozitele, taxele, contribuțiile, bunurile și veniturile impozabile, dacă legea prevede declararea acestora.*

Prin urmare elementul material al faptei constă în trecerea termenului prevăzut de lege înăuntrul căruia *contribuabilul/plătitorul avea obligația de a depune* formularele cod 100, 300 și 112 la organul fiscal competent, fără ca acesta să completeze aceste declarații cu una sau mai multe obligații fiscale scadente.

Potrivit art.101 alin.1 și 2 din Codul de procedură fiscală, (1) Declarația fiscală se depune de către persoanele obligate potrivit Codului fiscal sau altor legi speciale, la termenele stabilite de acestea.(2) În cazul în care legea nu prevede termenul de depunere a declarației fiscale, acest termen se stabilește astfel: a) prin ordin al ministrului finanțelor publice, în cazul declarațiilor fiscale ce se depun la organul fiscal central; b) prin *ordin al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, cu avizul Ministerului Finanțelor Publice*, în cazul declarațiilor fiscale ce se depun la organul fiscal local.

Cu excepția obligațiilor fiscale în care impunerea este finală, pentru contribuabilii care nu au avut până la data producerii evenimentului obligația depunerii declarației unice, data



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

până la care se depune această declarație este stabilită prin ordin al ministrului competent după cum obligațiile se plătesc la bugetul central sau bugetele locale, pentru anul 2019 data limită fiind 15.03.2019, pentru anul 2020-30.06.2020, pentru anul 2021-25.05.2021, iar pentru anul 2022-25.05.2022. Pentru declarațiile completate de persoanele juridice procedura este similară.

În acord cu a doua orientare jurisprudențială, și opinia referentului, apreciem că din modalitatea de redactare a textului de lege rezultă că a fost avută în vedere o singură faptă de nedeclarare a mai multor obligații (impozite, taxe, etc), scadente la același moment, declararea realizându-se prin completarea unui singur formular, de esența faptei fiind neîndeplinirea obligațiilor, nu a fiecărei obligații în parte, ipoteză pe care dacă legiuitorul ar fi avut-o în vedere ar fi prevăzut-o expres astfel.

Într-adevăr, din punct de vedere teleologic, intenția legiuitorului a fost să sancționeze omisiunea de a depune un anumit tip de declarație, indiferent de numărul impozitelor, taxelor sau contribuțiilor nedeclarate și în legătură cu care contribuabilul avea obligația legală de declarare, într-un termen limită și printr-un singur formular tip de declarație fiscală, acesta fiind sancționabil contravențional indiferent dacă omite să declare mai multe obligații sau o singură obligație, numărul obligațiilor nedeclarate fiind relevante din perspectiva individualizării sancțiunii.

Fapta se consumă instantaneu, la data expirării termenului legal, când contribuabilul/plătitorul înregistrează obligații fiscale nedeclarate în termen, indiferent de numărul acestora, și vizează ansamblul obligațiilor ce trebuie declarate pentru o lună, și nu fiecare obligație în parte.

Practic fapta de neîndeplinire a către contribuabil/plătitor la termen a obligațiilor de declarare prevăzute de lege, privește întreaga situație fiscală a contribuabilului/plătitorului.

Omisiunea declarării în termen se constată de organele fiscale competente după expirarea termenului legal, încheind un proces-verbal de contravenție, în condițiile



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

Din punct de vedere al laturii subiective, contravenientul săvârșește practic o singură faptă, cu intenție sau din culpă, nu declară obligațiile fiscale la scadență, această omisiune vizând comportamentul acestuia din punct de vedere fiscal, abordare ce rezultă și din regimul sancționator destul de sever prin cuantumul ridicat al amenzii, amendă de la 1.000 lei la 5.000 lei pentru persoanele juridice încadrate în categoria contribuabililor mijlocii și mari și cu amendă de la 500 lei la 1.000 lei, pentru celelalte persoane juridice, precum și pentru persoanele fizice.

Ceea ce sancționează această faptă nu este o sustragere de la plata obligațiilor fiscale, ci simpla omisiune de depunere a declarațiilor prevăzute de lege în termenul legal, iar atitudinea omisivă este una singură, indiferent de numărul obligațiilor fiscale nedeclarate la scadență.

Pentru aceste considerente, s-a **propus următoarea soluție:**

În interpretarea și aplicarea art. 336 alin.1 lit.b) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, suntem în prezența unei singure fapte omisive cu caracter contravențional, chiar și în cazul în care nu au fost declarate mai multe impozite, taxe sau contribuții.

18.4 Soluția adoptată

Cu unanimitate, participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM.

19. Titlul problemei de drept: cerere de chemare în garanție formulată de către intimata Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere (C.N.A.I.R., fosta C.N.A.D.N.R.), în contradictoriu cu persoana care a dobândit un autovehicul anterior



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

datei săvârșirii contravenției constând în fapta de a circula fără rovinietă valabilă (înregistrarea în format electronic a tarifului de utilizare) sau peaj valabil (înregistrarea în format electronic a tarifului de trecere) imputate petentului-înstrăinător, având ca obiect despăgubiri civile în cuantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată la plata cărora intimata ar putea fi obligată către petent în cadrul procesului vizând plângerea contravențională promovată de acesta din urmă, fundamentată pe lipsa calității sale de subiect activ al contravenției.

Scutirea cererii de chemare în garanție de la plata taxei judiciare de timbru [calitatea C.N.A.I.R. de instituție publică; înțelesul sintagmei "veniturile bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat" uzitată în cuprinsul art. 30 alin. (2) din O.U.G. nr. 80/2013]. Admisibilitate în principiu. Soluționarea fondului cererii de chemare în garanție[1].

Soluționarea fondului cererii formulate pe cale separată de către C.N.A.I.R., în calitate de reclamantă, în contradictoriu cu persoana care a dobândit autovehiculul anterior datei săvârșirii contravenției, în calitate de pârâtă, având ca obiect obligarea pârâtei la plata către reclamantă a despăgubirilor civile în cuantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată achitate petentului de către reclamantă în procesul vizând plângerea contravențională⁵.

Materia: civil

Subcategoria: contravențional

Obiect ECRIS: plângere contravențională, pretenții

Acte normative incidente: art. 1 alin. (1) lit. b), art. 7 alin. (1) și (2), art. 8 alin. (1) și (11) din O.G. nr. 15/2002, art. 11 alin. (1) - (44) din O.U.G. nr. 195/2002, art. 8

⁵ Problema a fost reprodușă exact așa cum a fost trimisă prin Minuta întâlnirii președinților secțiilor civile ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel desfășurată la Brașov în perioada 10-11 iunie 2021, schimbându-se doar numerotarea, pentru a fi coerentă cu prezenta Minută.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

alin. (1) din Ordinul nr. 1.501/2006, art. 30 alin. (1) și (2) din O.U.G. nr. 80/2013, art. 5 lit. w) și kk) din O.U.G. nr. 57/2019, art. 1 alin. (1), (2) și (6) și art. 3 alin. (7) din O.U.G. nr. 84/2003, art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, art. 13 din Legea nr. 207/2015, art. 64, art. 72 alin. (1), art. 73 alin. (1) și (3), art. 74 alin. (2), art. 453 alin. (1) C. proc. civ., art. 47 din O.G. nr. 2/2001, art. 1.357 alin. (1) C. civ.

Cuvinte cheie: plângere contravențională, rovinietă, peaj, utilizator, înstrăinare autovehicul, cerere de chemare în garanție, scutire de la plata taxei judiciare de timbru, admisibilitate în principiu, calitate de instituție publică, noțiune de „venit public” în înțelesul legislației taxelor judiciare de timbru, cheltuieli de judecată, despăgubiri civile.

20.1 Opinia Institutului Național al Magistraturii:

I. Prima problemă de practică neunitară privește următoarea ipoteză: o persoană este sancționată contravențional de către C.N.A.I.R. pentru săvârșirea contravenției constând în fapta de a circula fără rovinietă valabilă (înregistrarea în format electronic a tarifului de utilizare) sau peaj valabil (înregistrarea în format electronic a tarifului de trecere), întocmindu-se, ca atare, un proces-verbal de constatare a contravenției; persoana sancționată contravențional, în calitate de petent, promovează, în contradictoriu cu C.N.A.I.R., în calitate de intimată, plângere contravențională având ca obiect anularea procesului-verbal de constatare a contravenției, invocând lipsa calității sale de subiect activ al contravenției, dat fiind faptul că, anterior constatării contravenției, a înstrăinat autovehiculul către o altă persoană; în cadrul acestui proces, intimata C.N.A.I.R. formulează cerere de chemare în garanție, în contradictoriu cu persoana căreia petentul i-a înstrăinat autovehiculul, având ca obiect obligarea chematului în garanție la plata către intimată a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată pe care aceasta din urmă le-ar putea suporta ca urmare a admiterii plângerii contravenționale.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

A. În legătură cu această ipoteză, o primă chestiune disputată în practica judiciară este reprezentată de regimul juridic de timbrare aplicabil cererii de chemare în garanție formulate de către intimata C.N.A.I.R., și anume dacă această cerere incidentală se impune a fi timbrată în condițiile art. 34 alin. (3) cu trimitere la art. 3 alin. (1) din O.U.G. nr. 80/2013 sau, dimpotrivă, dacă beneficiază de scutire de la plata taxei judiciare de timbru, raportat la art. 30 alin. (1) din aceeași ordonanță.

Potrivit art. 30 alin. (1) din O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, sunt scutite de taxă judiciară de timbru acțiunile și cererile, inclusiv căile de atac formulate, potrivit legii, de (...) instituții publice, indiferent de calitatea procesuală a acestora, când au ca obiect venituri publice.

Pentru a fi incidentă scutirea reglementată de art. 30 alin. (1) din O.U.G. nr. 80/2013 trebuie îndeplinite cumulativ două condiții:

a) cererea să fie formulată de o instituție publică, noțiune care, în accepțiunea acestei ordonanțe, include și autoritatea publică; această din urmă concluzie decurge din faptul că în enumerarea efectuată de art. 30 alin. (1) din ordonanță pentru scutirile subiective sunt încadrate și autorități publice (de exemplu, Guvernul României - autoritate publică a puterii executive), iar, apoi, este uzitată sintagma "alte instituții publice" de natură să conducă la ideea că și autoritățile publice, în optica ordonanței, cu referire la scutirea de la plata taxei judiciare de timbru, sunt încadrate în noțiunea de instituție publică;

b) cererea să aibă ca obiect venituri publice, astfel cum acestea sunt explicitate în alin. (2) al art. 30 din O.U.G. nr. 80/2013.

a) În ceea ce privește noțiunea de "instituție publică", aceasta este definită de art. 5 lit. w) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, reprezentând o structură



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

funcțională care acționează în regim de putere publică și/sau prestează servicii publice și care este finanțată din venituri bugetare și/sau din venituri proprii, în condițiile legii finanțelor publice.

De asemenea, lit. kk) a aceluiași articol definește serviciul public drept activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o instituție publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu.

Art. 1 alin. (1) și (2) din O.U.G. nr. 84/2003 pentru înființarea Companiei Naționale de Administrare a Infrastructurii Rutiere - S.A. prin reorganizarea Regiei Autonome "Administrația Națională a Drumurilor din România" prevede faptul că C.N.A.I.R. este societate comercială pe acțiuni, cu capital integral de stat, persoană juridică română, de interes strategic național cât timp statul este acționar majoritar, care se organizează și funcționează sub autoritatea Ministerului Transporturilor, pe bază de gestiune economică și autonomie financiară, conform legilor în vigoare și statutului prevăzut în anexa nr. 1.

Potrivit alin. (6) al art. 1 din ordonanță, C.N.A.I.R. desfășoară în principal activități de interes public național în domeniul administrării drumurilor naționale și autostrăzilor (...).

Art. 3 alin. (7) din același act normativ prevede că sursele de finanțare ale C.N.A.I.R. cuprind: a) venituri proprii; b) fonduri externe nerambursabile; c) credite interne și externe contractate în nume propriu; d) alocații de la bugetul de stat; e) alte surse legal constituite.

Prin urmare, raportat la dispozițiile legale specificate anterior, C.N.A.I.R. este instituție publică, întrucât reprezintă o structură funcțională care prestează servicii publice, respectiv activități de interes public național în domeniul administrării drumurilor naționale și autostrăzilor, și care este finanțată din venituri bugetare [alocații de la bugetul de stat - art. 3 alin. (7) lit. d) din O.U.G. nr. 84/2003] și din venituri proprii, în condițiile legii



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

finanțelor publice, neavând relevanță juridică sub acest aspect faptul că este înființată sub forma unei societăți pe acțiuni.

b) În ceea ce privește noțiunea de "venit public" în înțelesul O.U.G. nr. 80/2013, alin. (2) al art. 30 prevede că în categoria venituri publice se includ: veniturile bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale, bugetelor fondurilor speciale, inclusiv ale bugetului Fondului de asigurări sociale de sănătate, bugetului Trezoreriei Statului, veniturile din rambursări de credite externe și din dobânzi și comisioane derulate prin Trezoreria Statului, precum și veniturile bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz, veniturile bugetului fondurilor provenite din credite externe contractate ori garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice, precum și veniturile bugetului fondurilor externe nerambursabile.

Cu referire la sintagma "veniturile bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat", apreciem că atributul adjectival "finanțate" determină substantivul "instituțiilor", iar nu substantivele "bugetelor" sau "veniturilor". Acest aspect prezintă deosebită importanță în subiectul tratat, întrucât o astfel de interpretare determină concluzia că incidența scutirii de la plata taxei judiciare implică exclusiv stabilirea tipului instituției publice ca fiind finanțată integral sau parțial din bugetul de stat, iar nu și analiza sursei de finanțare concrete în privința venitului ce constituie obiectul cererii. În susținerea acestei soluții, și anume a aceleia potrivit căreia, în procesul de interpretare a art. 30 alin. (2) din O.U.G. nr. 80/2013, accentul cade asupra modalității de finanțare a instituției, iar nu a sursei concrete a venitului ce constituie obiectul cererii, expunem următoarele argumente:

1. Potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, dispozițiile acestei legi se aplică în domeniul elaborării, aprobării, executării și raportării:

a) bugetului de stat;



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

- b) bugetului asigurărilor sociale de stat;
- c) bugetelor fondurilor speciale;
- d) bugetului trezoreriei statului;
- e) bugetelor instituțiilor publice autonome;
- f) bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz;
- g) bugetelor instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii;
- h) bugetului fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice;
- i) bugetului fondurilor externe nerambursabile.

În primul rând, analizând comparativ enumerarea art. 30 alin. (2) din O.U.G. nr. 80/2013 cu cea a art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 se observă că reglementarea taxelor judiciare de timbru a vizat scutirea de la plata taxei judiciare de timbru exclusiv a instituțiilor finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, iar nu și a instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii, acestea din urmă constituind o categorie distinctă de instituții publice, din perspectiva criteriului de clasificare a acestora reprezentat de modul de finanțare. Prin urmare, dacă cererea de chemare în judecată are ca obiect un venit al bugetului unei instituții publice finanțate integral din venituri proprii, acesta nu constituie venit public în accepțiunea ordonanței și, ca atare, cererea nu este scutită de la plata taxei judiciare de timbru.

În al doilea rând, în tot corpul Legii nr. 500/2002, cuvântul "finanțarea" este folosit în relație cu instituțiile publice, iar nu cu bugetele [art. 2 pct. 30, art. 10 alin. (3), art. 284 alin. (1), art. 37 alin. (2), art. 62 alin. (2), art. 70 alin. (1), art. 77 alin. (1)];

**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

2. Potrivit art. 13 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, interpretarea reglementărilor fiscale trebuie să respecte voința legiuitorului așa cum este exprimată în lege [alin. (1)]; în cazul în care voința legiuitorului nu reiese clar din textul legii, la stabilirea voinței legiuitorului se ține seama de scopul emiterii actului normativ astfel cum acesta reiese din documentele publice ce însoțesc actul normativ în procesul de elaborare, dezbateri și aprobare [alin. (2)]; prevederile legislației fiscale se interpretează unele prin altele, dând fiecăreia înțelesul ce rezultă din ansamblul legii [alin. (3)]; prevederile legislației fiscale susceptibile de mai multe înțelesuri se interpretează în sensul în care corespund cel mai bine obiectului și scopului legii [alin. (4)]; prevederile legislației fiscale se interpretează în sensul în care pot produce efecte, iar nu în acela în care nu ar putea produce niciunul [alin. (5)]; dacă după aplicarea regulilor de interpretare prevăzute la alin. (1)-(5), prevederile legislației fiscale rămân neclare, acestea se interpretează în favoarea contribuabilului/ plătitorului [alin. (6)].

Voința legiuitorului exprimată în art. 30 alin. (2) din O.U.G. nr. 80/2013 cu referire la sintagma "veniturile bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat" nu reiese cu deosebită claritate, însă s-ar putea totuși susține, uzitând de interpretarea gramaticală, că, dacă s-ar fi intenționat ca atributul adjectival "finanțate" să determine substantivul "bugetelor" sau "veniturilor", atunci s-ar fi impus inserarea unei virgule înaintea atributului.

Apoi, continuând raționamentul raportat la regulile de interpretare prevăzute de art. 13 C. proc. fisc., apreciem că nota de fundamentare a O.U.G. nr. 80/2013 nu este elocventă sub aspectul scopului edictării sintagmei în dezbateri; uzitând de interpretarea sistematică și de cea inserată în alin. (4) al art. 13 nu rezultă cu evidență interpretarea textului analizat; indiferent de tipul de interpretare folosit, textul respectiv produce efecte juridice, astfel încât nici regula prevăzută de alin. (5) al art. 13 nu este utilă în conturarea interpretării corecte; în final, având în vedere că niciuna dintre regulile de interpretare enunțate anterior



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

nu este de natură să lămurească cu certitudine sintagma în discuție, apreciem că se va aplica alin. (6) al art. 3 C. proc. fisc., ceea ce impune o interpretare în favoarea plătitorului, în cazul dat, a instituției publice, rezultând, ca atare, soluția scutirii de la plata taxei judiciare de timbru.

Având în vedere că intimata C.N.A.I.R. reprezintă o instituție publică, iar cererea sa de chemare în garanție are ca obiect un venit public, constituind un venit al bugetului unei instituții publice finanțate parțial de la bugetul de stat, noțiunile de "instituție publică" și de "venit public" fiind interpretate potrivit accepțiunii proprii a art. 30 alin. (1) și (2) din O.U.G. nr. 80/2013, considerăm că cererea este scutită de la plata taxei judiciare de timbru.

B. A doua chestiune dezbătută neunitar în practica judiciară o constituie admiterea în principiu a cererii de chemare în garanție formulate de intimata C.N.A.I.R., în contradictoriu cu persoana căreia petentul i-a înstrăinat autovehiculul, având ca obiect obligarea chematului în garanție la plata către intimată a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată pe care aceasta din urmă le-ar putea suporta ca urmare a admiterii plângerii contravenționale.

Potrivit art. 72 alin. (1) C. proc. civ., partea interesată poate să cheme în garanție o terță persoană, împotriva căreia ar putea să se îndrepte cu o cerere separată în garanție sau în despăgubiri.

În ceea ce privește admiterea în principiu a cererii de chemare în garanție în ipoteza analizată, se impun a fi formulate următoarele observații:

- cererea trebuie făcută în forma prevăzută pentru cererea de chemare în judecată [art. 73 alin. (1) C. proc. civ.]; este de menționat, cu titlu adiacent, faptul că, în majoritatea proceselor în discuție, obiectul cererii de chemare în garanție nu este evaluat, fiind nesocotit art. 194 lit. c) C. proc. civ.; apreciem că intimata C.N.A.I.R. ar avea posibilitatea să evalueze



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

provizoriu obiectul cererii de chemare în garanție la suma de 20 de lei, achitată de către petent cu titlu de taxă judiciară de timbru aferentă plângerii contravenționale, potrivit art. 19 din O.U.G. nr. 80/2013, iar ulterior, la momentul solicitării celorlalte cheltuieli de judecată de către petent (onorariu avocațial, cheltuieli de administrare a probei cu martori etc.), aceasta ar putea să-și mărească quantumul obiectului cererii de intervenție, prin aplicarea art. 204 alin. (2) pct. 2 C. proc. civ.; lipsa indicării valorii obiectului cererii de intervenție se sancționează cu nulitatea condiționată de existența unei vătămări procesuale, raportat la art. 175 alin. (1) C. proc. civ., această sancțiune putând fi aplicată la momentul discutării admisibilității în principiu a cererii;

- cererea respectă domeniul de aplicare al instituției chemării în garanție, din moment ce nu este formulată în legătură cu pretenția cu caracter strict personal dedusă judecării pe calea plângerii contravenționale (anularea procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției), ci cu cheltuielile de judecată generate de acest proces; totodată, nu rezultă vreo incompatibilitate de aplicare a normelor procedurale care să impiezeze asupra soluționării în același proces a plângerii contravenționale și a acestei cereri de chemare în garanție formulate pe calea dreptului comun; de altfel, potrivit art. 47 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, dispozițiile acestei ordonanțe se completează cu dispozițiile (...) Codului de procedură civilă;

- cererea trebuie să fie formulată cu respectarea termenului prevăzut de art. 73 alin. (3) C. proc. civ. (termenul prevăzut pentru depunerea întâmpinării înaintea primei instanțe);

- intimata C.N.A.I.R., de principiu, ar putea să se îndrepte împotriva chematului în garanție cu o cerere separată în plata despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată pe care aceasta le-ar putea suporta ca urmare a admiterii plângerii contravenționale [în această ipoteză, nu există o obligație de garanție în sarcina terțului stabilită legal sau convențional cu acest titlu, astfel încât cererea este în despăgubiri, iar nu în garanție, raportat la distincția operată de art. 72 alin. (1) C. proc. civ.]; dreptul la



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*



**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

valorificarea efectivă a acestor pretenții constituie o chestiune de fond, ce se impune a fi analizată la momentul soluționării în fond a intervenției, iar nu în etapa admisibilității în principiu a intervenției.

Ca atare, cu respectarea observațiilor specificate mai sus, considerăm că cererea de chemare în garanție formulată de către intimata C.N.A.I.R., în contradictoriu cu persoana căreia petentul i-a înstrăinat autovehiculul, având ca obiect obligarea chematului în garanție la plata către intimată a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată pe care aceasta din urmă le-ar putea suporta ca urmare a admiterii plângerii contravenționale, este admisibilă în principiu, potrivit art. 74 alin. (2) cu trimitere la art. 64 C. proc. civ.

C. A treia chestiune în dezbateră o constituie soluționarea în fond a cererii de chemare în garanție formulate de intimata C.N.A.I.R., în contradictoriu cu persoana căreia petentul i-a înstrăinat autovehiculul, având ca obiect obligarea chematului în garanție la plata către intimată a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată pe care aceasta din urmă le-ar putea suporta ca urmare a admiterii plângerii contravenționale.

Potrivit art. 1 alin. (1) lit. b) din O.G. nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, în înțelesul acestei ordonanțe, utilizatorii sunt persoanele fizice sau juridice înscrise în certificatul de înmatriculare, care au în proprietate sau care, după caz, pot folosi în baza unui drept legal vehicule înmatriculate în România, denumite utilizatori români, respectiv persoanele fizice ori juridice înscrise în certificatul de înmatriculare, care au în proprietate sau care, după caz, pot folosi în baza unui drept legal vehicule înmatriculate în alte state, denumite utilizatori străini.



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Art. 7 alin. (1) și (2) al aceluiași act normativ prevede că responsabilitatea achitării corespunzătoare a tarifului de utilizare și a tarifului de concesiune revine în exclusivitate utilizatorilor români, iar în cazul utilizatorilor străini, aceasta revine în exclusivitate conducătorului auto al vehiculului; responsabilitatea achitării corespunzătoare a tarifului de trecere revine în exclusivitate utilizatorilor.

În conformitate cu art. 8 alin. (1) și (11) din O.G. nr. 15/2002, fapta de a circula fără rovinietă valabilă constituie contravenție continuă și se sancționează cu amendă; fapta de a circula fără peaj valabil constituie contravenție și se sancționează cu amendă.

Art. 11 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată, prevede că proprietarii de vehicule sau deținătorii mandatați ai acestora sunt obligați să le înmatriculeze sau să le înregistreze, după caz, înainte de a le pune în circulație, conform prevederilor legale.

Alin. (2) al aceluiași articol are următorul conținut: Înmatricularea vehiculelor este continuă, de la admiterea în circulație până la scoaterea definitivă din circulație a unui vehicul din categoria celor supuse acestei condiții, potrivit prevederilor prezentei ordonanțe de urgență, și presupune următoarele operațiuni:

- a) înscrierea în evidențele autorităților competente, potrivit legii, a dobândirii dreptului de proprietate asupra unui vehicul de către primul proprietar;
- b) transcrierea în evidențele autorităților competente, potrivit legii, a tuturor transmiterilor ulterioare ale dreptului de proprietate asupra unui vehicul.

Operațiunile prevăzute la alin. (2) se realizează pe baza datelor de identificare ale vehiculului și ale proprietarului și condiționează eliberarea de către autoritățile competente, potrivit legii, a unui certificat de înmatriculare, precum și a plăcuțelor cu numărul de înmatriculare atribuit și transcrierile necesare în certificatul de înmatriculare și în cartea de identitate a vehiculului [art. 11 alin. (3) din O.U.G. nr. 195/2002].



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

În cazul transmiterii dreptului de proprietate asupra unui vehicul, datele noului proprietar se înscriu în Registrul național de evidență a permiselor de conducere și a vehiculelor înmatriculate constituit de Direcția Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor simultan cu menționarea încetării calității de titular al înmatriculării a fostului proprietar. Pentru realizarea acestei operațiuni, noul proprietar este obligat să solicite autorității competente de înmatriculare transcrierea transmiterii dreptului de proprietate, în termen de 90 de zile de la data dobândirii dreptului de proprietate asupra vehiculului [art. 11 alin. (4) din O.U.G. nr. 195/2002].

Organul fiscal care operează scoaterea vehiculului din evidența fiscală a fostului proprietar are obligația de a notifica înstrăinarea acestuia în cadrul schimbului de informații prevăzut de reglementările în materie fiscală, în termen de 5 zile lucrătoare, autorității competente de înmatriculare. Aceasta face mențiunea privind înstrăinarea vehiculului în Registrul național de evidență a permiselor de conducere și a vehiculelor înmatriculate constituit de Direcția Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor, în termen de 30 de zile de la primirea notificării [art. 11 alin. (41) din O.U.G. nr. 195/2002].

De la data înregistrării notificării prevăzute la alin. (41), autoritatea competentă de înmatriculare, respectiv Direcția Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor, transmite instituțiilor interesate datele noului proprietar, la solicitarea acestora [art. 11 alin. (42) din O.U.G. nr. 195/2002].

În situația în care noul proprietar nu solicită transcrierea transmiterii dreptului de proprietate în termenul prevăzut la alin. (4), înmatricularea vehiculului se suspendă de drept până la data transcrierii transmiterii dreptului de proprietate [art. 11 alin. (43) din O.U.G. nr. 195/2002].



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

În cazul în care până la transcriere intervin transmiteri succesive ale dreptului de proprietate asupra vehiculului, termenul prevăzut la alin. (4) curge de la data primei transmiteri a dreptului de proprietate [art. 11 alin. (44) din O.U.G. nr. 195/2002].

Art. 8 alin. (1) din Ordinul ministrului administrației și internelor nr. 1.501/2006 privind procedura înmatriculării, înregistrării, radierii și eliberarea autorizației de circulație provizorie sau pentru probe a vehiculelor prevede că transcrierea transmiterii dreptului de proprietate asupra unui vehicul se efectuează în baza depunerii următoarelor documente:

a) cererea solicitantului, al cărei model este prevăzut în anexă; în cazul înscrierii în certificatul de înmatriculare și a altei persoane care poate folosi vehiculul în virtutea unui drept legal, altul decât cel de proprietate, proprietarul va menționa în mod explicit acest lucru în cuprinsul cererii;

b) dovada înregistrării în evidențele organelor fiscale ale autorităților administrației publice locale în a căror rază de competență noul proprietar sau utilizatorul, în cazul vehiculelor care fac obiectul unui contract de leasing, își are domiciliul, sediul ori reședința, în cazul persoanelor fizice cu domiciliul în străinătate;

c) cartea de identitate a vehiculului, în original și în copie;

d) documentul care atestă dreptul de proprietate al solicitantului asupra autovehiculului sau remorcii, în forma prevăzută de lege la data dobândirii dreptului de proprietate, în original și în copie. În situația în care în certificatul de înmatriculare urmează a fi înscrisă și o altă persoană, se va prezenta și documentul care să ateste dreptul legal în virtutea căruia persoana poate folosi vehiculul, în original și în copie; în cazul în care vehiculul este folosit în sistem leasing se poate prezenta un extras din contractul de leasing,



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

care să conțină cel puțin părțile, obiectul și durata contractului, datele de identificare ale vehiculului și semnăturile părților;

e) actul de identitate al solicitantului, în original și în copie. În situația în care în certificatul de înmatriculare urmează a fi înscrisă și o altă persoană, se va prezenta actul de identitate sau, după caz, documente care să ateste dobândirea personalității juridice, denumirea și sediul, în copie;

f) dovada efectuării inspecției tehnice periodice, în termenul de valabilitate a acesteia; g) copia documentului de asigurare obligatorie de răspundere civilă pentru prejudicii produse prin accidente de circulație, în termenul de valabilitate a acesteia;

h) abrogată;

i) certificatul de înmatriculare emis pe numele fostului proprietar;

j) plăcuțele cu numărul de înmatriculare și, după caz, plăcuțele a căror combinație a numărului de înmatriculare a fost păstrată anterior de către solicitant, în condițiile art. 27 alin. (1);

k) dovada plății contravalorii certificatului de înmatriculare; l) dovada plății contravalorii plăcuțelor cu numărul de înmatriculare, cu excepția cazului în care acestea se transferă automat noului proprietar, în condițiile art. 24 alin. (4) din Regulamentul de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1.391/2006, cu modificările și completările ulterioare, sau acesta a optat anterior pentru păstrarea unei combinații a numărului de înmatriculare, în condițiile art. 27 alin. (1), iar forma, dimensiunile și conținutul plăcuțelor îndeplinesc cerințele din standardele în vigoare;

m) abrogată;

n) procura specială în formă autentică, după caz.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Alin. (4) al aceluiași articol prevede că transcrierea dreptului de proprietate asupra vehiculului se comunică în termen de 30 de zile, de către autoritatea care a efectuat-o, organului fiscal competent al autorității administrației publice locale.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a pronunțat Decizia nr. 4/2018, publicată în Monitorul Oficial nr. 388 din 07.05.2018, prin care a stabilit că, în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 8 alin. (1), raportat la art. 7 și art. 1 alin. (1) lit. b) din O.G. nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 424/2002, cu modificările și completările ulterioare:

- în cazul transmiterii dreptului de proprietate asupra vehiculului, fostul proprietar pierde calitatea de utilizator și de subiect activ al contravenției constând în fapta de a circula fără rovinietă valabilă;

- dovada transmiterii dreptului de proprietate se face potrivit dreptului comun.

În considerentele acestei decizii, instanța supremă a reținut, printre altele, următoarele:

"Subiectul activ al contravenției este utilizatorul român al vehiculului (denumit în continuare utilizatorul; ipoteza utilizatorului străin nu a ridicat probleme în practica judiciară și excedează limitelor sesizării) (paragraful nr. 49).

Pentru a fi utilizator, persoana fizică sau juridică trebuie să îndeplinească două condiții:

- să fie înscrisă în certificatul de înmatriculare;

- să fie proprietara vehiculului sau să o poată folosi în baza unui "drept legal" (expresia, ușor surprinzătoare, provine din textul ordonanței de urgență) (paragraful nr. 51).



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Or, în cazul transmiterii dreptului de proprietate asupra vehiculului, cea de-a doua condiție nu mai este îndeplinită, ceea ce atrage pierderea calității de utilizator și, pe cale de consecință, pe cea de subiect al contravenției (paragraful nr. 52).

Referitor la regimul probator se observă că Registrul național de evidență nu are conferite caracteristicile unui registru de publicitate și nicio dispoziție legală relevantă în speță nu derogă de la dreptul comun în materie de probațiune. Instanțele care - în încercarea de a înlătura consecința mai sus amintită - au condiționat transmiterea dreptului de proprietate sau opozabilitatea față de terți a transmiterii dreptului de proprietate de înscrierea transmiterii dreptului de proprietate asupra vehiculului în Registrul național de evidență au procedat astfel fără bază legală, derogând de la dreptul comun în materie de probațiune, în lipsa oricărei dispoziții speciale derogatorii (paragraful nr. 53).

Așadar, în cazul în care dreptul de proprietate asupra vehiculului a fost transmis anterior datei săvârșirii contravenției, printr-un înscris sub semnătură privată, înscrisul face dovada până la proba contrară, potrivit art. 273 din Codul de procedură civilă, și este opozabil altor persoane decât celor care l-au întocmit, din ziua în care data înscrisului a devenit certă prin una dintre modalitățile arătate de dispozițiile art. 278 din Codul de procedură civilă (paragraful nr. 54).

Aprecierea probelor se supune regulilor prevăzute de art. 264 alin. (1) și (2) din Codul de procedură civilă, ceea ce înseamnă că instanțele vor examina probele administrate, pe fiecare în parte și pe toate în ansamblul lor, în vederea stabilirii existenței sau inexistenței faptelor pentru a căror dovedire probele au fost încuviințate; judecătorul va aprecia în mod liber, potrivit convingerii sale, în afară de cazul când legea stabilește puterea doveditoare a probei (paragraful nr. 55).

De asemenea, potrivit art. 22 alin. (2) din Codul de procedură civilă, "Judecătorul are îndatorirea să stăruie, prin toate mijloacele legale, pentru a preveni orice greșală privind aflarea adevărului în cauză, pe baza stabilirii faptelor și prin aplicarea



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

corectă a legii, în scopul pronunțării unei hotărâri temeinice și legale. În acest scop, cu privire la situația de fapt și motivarea în drept pe care părțile le invocă, judecătorul este în drept să le ceară să prezinte explicații, oral sau în scris, să pună în dezbateră acestora orice împrejurări de fapt sau de drept, chiar dacă nu sunt menționate în cerere sau în întâmpinare, să dispună administrarea probelor pe care le consideră necesare, precum și alte măsuri prevăzute de lege, chiar dacă părțile se împotrivesc” (paragraful nr. 56).

Aplicarea coroborată a acestor dispoziții legale în cauzele având ca obiect contravenția prevăzută de art. 8 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 obligă instanțele, în raport cu actele și lucrările dosarului și cu datele concrete ale fiecărei cauze, să efectueze verificări privind realitatea transmiterii dreptului de proprietate ori de câte ori apreciază că există îndoială în legătură cu această chestiune, iar transmiterea a operat doar formal, în scopul eludării obligației de achitare a tarifului de utilizare a rețelei de drumuri naționale din România (paragraful nr. 57).

Actul sub semnătură privată cu dată certă nu are valoare probatorie absolută și, așa cum s-a arătat, poate fi înlăturat prin proba contrară, inclusiv prin prezumții judiciare (paragraful nr. 58).

În acest scop, instanțele pot lua în considerare intervalul de timp dintre data dobândirii proprietății asupra vehiculului și data transmiterii acestui drept, frecvența transmiterilor, relațiile juridice dintre părți și orice alte elemente asemănătoare (paragraful nr. 59)."

O primă problemă care se ridică este aceea dacă intimata C.N.A.I.R. poate fi obligată la plata către petent a cheltuielilor de judecată în ipoteza admiterii plângerii contravenționale, atunci când din evidențele Direcției Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor nu rezulta, la data sancționării contravenționale a petentului, înmatricularea autovehiculului pe numele dobânditorului.



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Potrivit art. 453 alin. (1) C. proc. civ., partea care pierde procesul va fi obligată, la cererea părții care a câștigat, să îi plătească acesteia cheltuieli de judecată.

Textul articolului indicat anterior impune o singură cerință pentru valorificarea dreptului de creanță al părții în recuperarea cheltuielilor de judecată, și anume aceea de pierdere a procesului de către partea adversă.

Considerăm că sintagma "pierdere a procesului" are următoarea semnificație:

- în ipoteza părții care a dedus spre soluționare instanței o pretenție prin intermediul unei cereri, pierderea procesului implică nerealizarea pe parcursul sau în urma desfășurării procesului a pretenției respective; de exemplu, dacă reclamantul a solicitat obligarea pârâtului la plata unei sume de bani, iar acesta din urmă și-a îndeplinit obligația în cursul procesului, chiar dacă cererea reclamantului se respinge ca rămasă fără obiect, nu se poate considera că reclamantul a pierdut procesul, dat fiind faptul că pretenția sa a fost valorificată în cursul desfășurării acestuia; prin urmare, de esența noțiunii de "pierdere a procesului" este valorificarea sau nu a pretenției ce constituie obiectului cererii, iar nu atât formula uzitată în dispozitivul hotărârii judecătorești de admitere sau de respingere a cererii;

- în ipoteza părții care a fost acționată în judecată pentru valorificarea unei pretenții, pierderea procesului înseamnă realizarea pe parcursul sau în urma desfășurării procesului a pretenției respective, cu alte cuvinte, îndeplinirea obligației de către această parte pe parcursul procesului sau admiterea cererii împotriva sa, la finalul procesului.

Noțiunea de "culpă procesuală" uzitată în doctrina de specialitate juridică și în practica judiciară, reprezentând culpa în declanșarea procesului sau în suportarea unor cheltuieli în legătură cu desfășurarea acestuia, nu este prevăzută în cuprinsul în art. 453 alin. (1) C. proc. civ., textul făcând referire exclusiv la "pierderea procesului".

Tindem, raportat la acest cadru legislativ, să opinăm că răspunderea juridică generată de plata cheltuielilor de judecată constituie o răspundere civilă obiectivă, ce nu



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

presupune, printre condițiile angajării sale, culpa în cauzarea respectivelor cheltuieli, fiind suficientă cerința pierderii procesului. Astfel, există ipoteze în care pârâtul nu are nicio culpă în pierderea procesului, însă reclamantului i se impun a fi acordate cheltuielile de judecată pentru simplul fapt că textul legal îi permite valorificarea acestui drept în situația dată (de exemplu, cazul intimatului care a procedat la sancționarea contravențională a unui petent în temeiul unui act normativ declarat neconstituțional de către Curtea Constituțională ulterior întocmirii procesului-verbal de constatare a contravenției; deși intimatul nu are culpă în întocmirea procesului-verbal de constatare a contravenției și, pe cale de consecință, nici în generarea procesului reprezentat de plângerea contravențională îndreptată împotriva acestuia, petentul este îndreptățit la recuperarea cheltuielilor de judecată, întrucât intimatul a pierdut procesul). În ipoteza în care pârâtul nu are culpă în pierderea procesului, dacă sunt întrunite condițiile răspunderii civile delictuale pentru recuperarea de către acesta de la un alt subiect de drept a sumelor pe care le-a achitat cu titlu de cheltuieli de judecată în procesul pierdut, apreciem că această a doua cerere se impune a fi admisă.

Față de toate aceste considerente, ținând cont de faptul că intimata C.N.A.I.R. a pierdut procesul, fiind admisă plângerea contravențională, procedând la aplicarea art. 453 alin. (1) C. proc. civ., chiar dacă aceasta nu avea posibilitatea să ia cunoștință de transmiterea dreptului de proprietate asupra autovehiculului, considerăm că intimata va fi obligată la plata cheltuielilor de judecată către petent.

A doua problemă ar fi aceea dacă intimata C.N.A.I.R. ar putea obține, pe calea cererii de chemare în garanție formulate de aceasta, în contradictoriu cu persoana căreia petentul i-a înstrăinat autovehiculul, obligarea chematului în garanție la plata către intimată a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată pe care aceasta din urmă le-ar putea suporta ca urmare a admiterii plângerii contravenționale.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

În primul rând, este de subliniat faptul că obiectul cererii de chemare în garanție nu este reprezentat de plata unor sume cu titlu de cheltuieli de judecată, ce s-ar impune a fi acordate în temeiul art. 453 alin. (1) C. proc. civ. (acest temei a constituit exclusiv fundamentul obligării intimetei la plata către petent a cheltuielilor de judecată generate de plângerea contravențională), ci de despăgubiri civile de drept comun, ce se acordă cu întrunirea cumulativă a condițiilor răspunderii civile delictuale prescise de Codul civil.

Este adevărat că răspunderea juridică generată de suportarea cheltuielilor de judecată constituie, desigur, o specie a genului reprezentat de răspunderea civilă delictuală, însă condițiile antrenării și operării sale sunt caracterizate printr-o suită de reguli derogatorii de la dreptul comun, ce îi înlătură aplicabilitatea, astfel încât distincția dintre cele două temeuri de drept pentru fundamentarea pretenției este deosebit de importantă [cu titlu de exemplu, condiția acordării cheltuielilor de judecată este reprezentată de pierderea procesului, răspunderea civilă fiind obiectivă, independent de culpă - art. 453 alin. (1) C. civ., în timp ce răspunderea civilă delictuală pentru fapta proprie impune condiția vinovăției - art. 1.357 alin. (1) C. civ.; modalitatea de obligare la plata cheltuielilor de judecată, în caz de subiect pasiv multiplu, este solidară sau divizibilă (în mod egal sau, după caz, în mod proporțional) - art. 455 C. proc. civ., în timp ce în ipoteza răspunderii civile delictuale, cei care răspund pentru o faptă prejudiciabilă sunt ținuți solidar la reparație față de cel prejudiciat - art. 1.382 C. civ.; subiectul obligat la plata cheltuielilor de judecată este partea care pierde procesul, independent dacă are capacitate civilă delictuală (de exemplu, minorul ce figurează în calitate de parte în proces), în timp ce, în ipoteza răspunderii civile delictuale, subiectul ce poate fi obligat la plata despăgubirilor trebuie să aibă capacitate civilă delictuală (discernământ valabil) - art. 1.349 alin. (2) C. civ.].

Nici în ipoteza în care aceste despăgubiri ar fi solicitate pe cale principală, prin intermediul unui proces distinct, ele nu ar reprezenta cheltuieli de judecată pretinse pe



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

cale separată (procesul inițial nefiind purtat între intimata C.N.A.I.R. și terț, ci între petent și intimata C.N.A.I.R.), ci despăgubiri al căror quantum este echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată la care intimata C.N.A.I.R. a fost obligată în procesul intentat de petent.

În al doilea rând, continuând raționamentul, pentru admiterea, în fond, a cererii de chemare în garanție este necesară întrunirea condițiilor răspunderii civile delictuale prevăzute de art. 1.357 alin. (1) C. civ., potrivit căruia cel care cauzează altuia un prejudiciu printr-o faptă ilicită, săvârșită cu vinovăție, este obligat să-l repare, și anume:

- existența prejudiciului reprezentat de micșorarea patrimoniului intimitei cu suma reprezentând cheltuieli de judecată achitate petentului; după cum am arătat, în raportul juridic dintre intimată și chemat în garanție această sumă își pierde calificarea de cheltuieli de judecată, dobândind-o pe aceea de despăgubiri civile de drept comun; este de subliniat aspectul deosebit de important reprezentat de faptul că, în lipsa achitării, pe parcursul procesului, de către intimata C.N.A.I.R. a cheltuielilor de judecată ocazionate petentului, acestea nu i s-a cauzat niciun prejudiciu care s-ar impune a fi reparat; cu alte cuvinte, atât timp cât intimata C.N.A.I.R. nu a suportat efectiv aceste cheltuieli de judecată în sensul că nu i le-a achitat petentului, cererea de chemare în garanție se impune a fi respinsă ca neîntemeiată, pentru neîntrunirea cerinței legate de existența unui prejudiciu; simpla obligare prin dispozitivul hotărârii judecătorești a intimitei la plata către petent a cheltuielilor de judecată nu este de natură să implice producerea unui prejudiciu cert (actual sau viitor), ci a unui eventual, nesusceptibil de reparare, din moment ce există posibilitatea ca petentul să renunțe la punerea în executare a acestei hotărâri judecătorești și la valorificarea dreptului său de creanță reprezentat de cheltuielile de judecată; nu se poate accepta soluția admiterii unei pretenții pentru considerentul că a fost promovată pe cale incidentală atunci când aceasta, dacă ar fi fost dedusă spre soluționare pe cale principală, nu ar fi fost de admis;



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

- săvârșirea unei fapte ilicite de către chematul în garanție, respectiv a aceleia de a nu proceda la înmatricularea autovehiculului pe numele său anterior punerii acestuia în circulație, obligația menționată fiind stabilită în sarcina sa de art. 11 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2002;

- inexistența unei cauze exoneratoare de vinovăție sau de răspundere în sarcina chematului în garanție;

- existența unui raport de cauzalitate dintre fapta ilicită și prejudiciu; liantul causal este explicat prin următorul mecanism etapizat: chematul în garanție (dobânditor al autovehiculului) nu a procedat la înmatricularea autovehiculului pe numele său anterior punerii acestuia în circulație, încălcând obligația stabilită în sarcina sa de art. 11 alin. (1) din O.U.G. 195/2002; ulterior punerii în circulație a autovehiculului, chematul în garanție, în calitate de utilizator, a circulat fără rovinietă valabilă sau fără peaj valabil, creând, prin omisiunea de înmatriculare, aparența că fostul proprietar al vehiculului (petentul) a săvârșit contravenția; intimata C.N.A.I.R., în sarcina căreia este instituită obligația legală a constatării și sancționării contravențiilor de acest gen, a procedat la sancționarea contravențională a persoanei pe numele căreia era înmatriculat autovehiculul în evidența Direcției Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor, singura bază de date pe care o poate accesa, respectiv la sancționarea contravențională a petentului; petentul a formulat plângere contravențională împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției, ce a fost admisă pentru considerentul lipsei calității sale de subiect activ al contravenției, intimata C.N.A.I.R. pierzând astfel procesul și fiind obligată, cu aplicarea art. 453 alin. (1) C. proc. civ., la plata cheltuielilor de judecată ocazionate petentului; rezultă, cu evidență, faptul că cel ce a cauzat producerea în patrimoniul intimitei C.N.A.I.R. a prejudiciului reprezentat de cheltuielile de judecată este chematul în garanție, care a determinat aparența că o altă persoană a săvârșit contravenția, prin faptul că nu și-a înmatriculat pe numele său autoturismul anterior punerii acestuia în circulație.



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

II. A doua problemă de practică neunitară privește următoarea ipoteză: o persoană este sancționată contravențional de către C.N.A.I.R. pentru săvârșirea contravenției constând în fapta de a circula fără rovinietă valabilă (înregistrarea în format electronic a tarifului de utilizare) sau peaj valabil (înregistrarea în format electronic a tarifului de trecere), întocmindu-se, ca atare, un proces-verbal de constatare a contravenției; persoana sancționată contravențional, în calitate de petent, promovează, în contradictoriu cu C.N.A.I.R., în calitate de intimată, plângere contravențională având ca obiect anularea procesului-verbal de constatare a contravenției, invocând lipsa calității sale de subiect activ al contravenției, dat fiind faptul că, anterior constatării contravenției, a înstrăinat autovehiculul către o altă persoană; plângerea contravențională este admisă, iar intimata C.N.A.I.R. este obligată la plata către petent a cheltuielilor de judecată, în temeiul art. 453 alin. (1) C. proc. civ.; pe calea unui proces distinct, C.N.A.I.R., în calitate de reclamantă, solicită, în contradictoriu cu persoana care a dobândit autovehiculul anterior datei săvârșirii contravenției, în calitate de pârâtă, obligarea pârâtei la plata către reclamantă a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată achitate petentului de către reclamantă în procesul vizând plângerea contravențională.

Considerentele expuse anterior în privința modului de soluționare a pretenției deduse judecătii pe calea cererii de chemare în garanție se aplică întocmai și soluției ce se impune a fi dată aceleiași pretenții formulate pe cale separată; ca atare, aceasta poate fi admisă, în măsura în care sunt respectate cerințele răspunderii civile delictuale prevăzute de art. 1.357 C. civ.

În concluzie, opinia I.N.M. este aceea că cererea de chemare în garanție formulată de către intimata Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere (C.N.A.I.R., fosta C.N.A.D.N.R.), în contradictoriu cu persoana care a dobândit un autovehicul anterior datei



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

săvârșirii contravenției constând în fapta de a circula fără rovinietă valabilă (înregistrarea în format electronic a tarifului de utilizare) sau peaj valabil (înregistrarea în format electronic a tarifului de trecere) imputate petentului-înstrăinat, având ca obiect despăgubiri civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată la plata cărora intimata ar putea fi obligată către petent în cadrul procesului vizând plângerea contravențională promovată de acesta din urmă, fundamentată pe lipsa calității sale de subiect activ al contravenției, este scutită de la plata taxei judiciare de timbru, potrivit art. 30 alin. (1) din O.U.G. nr. 80/2013.

Cererea de chemare în garanție formulate de intimata C.N.A.I.R., în contradictoriu cu persoana căreia petentul i-a înstrăinat autovehiculul, având ca obiect obligarea chematului în garanție la plata către intimată a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată pe care aceasta din urmă le-ar putea suporta ca urmare a admiterii plângerii contravenționale, poate fi admisă în principiu, potrivit art. 74 alin. (2) cu trimitere la art. 64 C. proc. civ., în măsura în care sunt respectate cerințele prescrise de lege pentru această formă de intervenție forțată.

Cererea de chemare în garanție formulată de intimata C.N.A.I.R., în contradictoriu cu persoana căreia petentul i-a înstrăinat autovehiculul, având ca obiect obligarea chematului în garanție la plata către intimată a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată pe care aceasta din urmă le-ar putea suporta ca urmare a admiterii plângerii contravenționale, poate fi admisă în fond, în măsura în care sunt respectate cerințele răspunderii civile delictuale prevăzute de art. 1.357 C. civ.

Cererea formulată pe cale separată de către C.N.A.I.R., în calitate de reclamantă, în contradictoriu cu persoana care a dobândit autovehiculul anterior datei săvârșirii contravenției, în calitate de pârâtă, având ca obiect obligarea pârâtei la plata către reclamantă a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată achitate petentului de către reclamantă în procesul vizând plângerea contravențională, poate



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

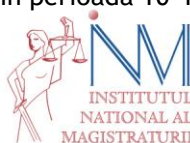
fi admisă în fond, în măsura în care sunt respectate cerințele răspunderii civile delictuale prevăzute de art. 1.357 C. civ.

Opiniile exprimate de către participanții la întâlnire⁶:

În opinie majoritară, participanții și-au însușit opinia I.N.M. în sensul că cererea de chemare în garanție formulată de către intimata Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere (C.N.A.I.R., fosta C.N.A.D.N.R.), în contradictoriu cu persoana care a dobândit un autovehicul anterior datei săvârșirii contravenției constând în fapta de a circula fără rovinietă valabilă (înregistrarea în format electronic a tarifului de utilizare) sau peaj valabil (înregistrarea în format electronic a tarifului de trecere) imputate petentului-înstrăinător, având ca obiect despăgubiri civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată la plata cărora intimata ar putea fi obligată către petent în cadrul procesului vizând plângerea contravențională promovată de acesta din urmă, fundamentată pe lipsa calității sale de subiect activ al contravenției, este scutită de la plata taxei judiciare de timbru, în temeiul art. 30 alin. (1) din O.U.G. nr. 80/2013. Participanții au făcut referire și la existența unei practici judiciare potrivit căreia ipoteza avută în vedere de textul legal acoperă și demersurile menite să evite o pagubă pentru bugetul public.

În opinie minoritară, s-a apreciat că cererea de chemare în garanție specificată anterior nu este scutită de la plata taxei judiciare de timbru, potrivit art. 30 alin. (1) din O.U.G. nr. 80/2013, întrucât intimata C.N.A.I.R. nu are calitatea de instituție publică, fiind înființată sub forma unei societăți pe acțiuni; faptul că prestează un serviciu public nu este suficient pentru calificarea sa ca instituție publică. S-a mai menționat că, pe lângă condiția prestării unui serviciu public, pentru calificarea ca instituție publică trebuie verificată și existența raportului de subordonare față de o autoritate publică centrală sau locală. Ca

⁶ Reamintim că este vorba de opiniile exprimate de participanții la întâlnirea președinților secțiilor civile ale ÎCCJ și curților de apel desfășurată la Brașov în perioada 10-11 iunie 2021.



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

atare, această cerere de intervenție este supusă unei taxe judiciare de timbru stabilite prin raportare la valoarea pretențiilor ce constituie obiectul său, potrivit art. 34 alin. (3) cu trimitere la art. 3 alin. (1) din O.U.G. nr. 80/2013.

În acest context, participanții au decis înaintarea spre dezbatere și în cadrul Întâlnirii președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel a problemei referitoare la calitatea C.N.A.I.R. de instituție publică.

În opinie majoritară, s-a considerat că cererea de chemare în garanție în dezbatere nu este lovită de nulitate, în ipoteza în care intimata a solicitat obligarea chematului în garanție la plata sumei reprezentând despăgubiri echivalente cu cheltuielile de judecată la plata cărora intimata ar putea fi obligată către petent, fără ca aceasta să procedeze la indicarea unei sume determinate a despăgubirilor; în opinia majoritară a participanților nu este necesară evaluarea provizorie a obiectului cererii de chemare în garanție la suma de 20 de lei, reprezentând echivalentul taxei judiciare de timbru aferente plângerii contravenționale, din moment ce, la data formulării cererii de chemare în garanție, nu se poate stabili valoarea obiectului său.

În opinie minoritară, a fost însușită opinia I.N.M. în sensul că lipsa indicării valorii obiectului cererii de intervenție se sancționează cu nulitatea condiționată de existența unei vătămări procesuale, raportat la art. 175 alin. (1) C. proc. civ., această sancțiune putând fi aplicată la momentul discutării admisibilității în principiu a cererii; nulitatea cererii de intervenție decurge din nesocotirea art. 194 lit. c) C. proc. civ.; intimata are obligația evaluării provizorii a obiectului cererii de intervenție, aceasta reprezentând o veritabilă cerere de chemare în judecată.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

În unanimitate, s-a apreciat că cererea de chemare în garanție formulată de intimata C.N.A.I.R., în contradictoriu cu persoana căreia petentul i-a înstrăinat autovehiculul, având ca obiect obligarea chematului în garanție la plata către intimată a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată pe care aceasta din urmă le-ar putea suporta ca urmare a admiterii plângerii contravenționale, poate fi admisă în principiu, potrivit art. 74 alin. (2) cu trimitere la art. 64 C. proc. civ., în măsura în care sunt respectate cerințele prescrise de lege pentru această formă de intervenție forțată.

În unanimitate, participanții și-au însușit opinia I.N.M. în sensul că intimata poate fi obligată la plata către petent a cheltuielilor de judecată suportate de către acesta din urmă, în ipoteza admiterii plângerii contravenționale, fiind întrunită cerința pierderii procesului reglementată de art. 453 alin. (1) C. proc. civ.

În unanimitate, participanții au opinat că cererea de chemare în garanție formulată de intimata C.N.A.I.R., în contradictoriu cu persoana căreia petentul i-a înstrăinat autovehiculul, având ca obiect obligarea chematului în garanție la plata către intimată a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată pe care aceasta din urmă le-ar putea suporta ca urmare a admiterii plângerii contravenționale, poate fi admisă în fond, în măsura în care sunt respectate cerințele răspunderii civile delictuale prevăzute de art. 1.357 C. civ.

De asemenea, s-a considerat că cererea formulată pe cale separată de către C.N.A.I.R., în calitate de reclamantă, în contradictoriu cu persoana care a dobândit autovehiculul anterior datei săvârșirii contravenției, în calitate de pârâtă, având ca obiect obligarea pârâtei la plata către reclamantă a despăgubirilor civile în quantum echivalent cu cel al cheltuielilor de judecată achitate petentului de către reclamantă în procesul vizând plângerea contravențională, poate fi admisă în fond, în măsura în care sunt respectate cerințele răspunderii civile delictuale prevăzute de art. 1.357 C. civ.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

19.2 Soluția adoptată

Participanții au deliberat exclusiv asupra problemei de drept cu care au fost sesizați, respectiv timbrarea sau netimbrarea cererii de intervenție și, cu majoritate, au adoptat soluția propusă de formatorii civiliști din cadrul INM, însușită de altfel și de majoritatea judecătorilor specializați în materie civilă, respectiv că cererea de intervenție este scutită de la plata taxei judiciare de timbru în temeiul art. 30 alin. 1 din O.U.G. nr. 80/2013. S-a opus doar Curtea de Apel Constanța.

2o. Titlul problemei de drept: interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. 1 lit. a și art. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 1086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană convenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român, nepublicată, în prezent abrogată, în cazul acțiunilor formulate de polițiști care au participat anterior modificării și completării Hotărârii de Guvern nr. 518/2005 privind unele drepturi și obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar prin Hotărârea de Guvern nr. 582/2015, la misiuni de menținere a păcii sau de asistență umanitară în afara teritoriului statului român, având ca obiect plata diurnei și a beneficiului de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere; data la care începe să curgă termenul de prescripție a dreptului la acțiune pentru realizarea dreptului la diurnă și a beneficiului de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere.

2.1 Chestiune preliminară

Problemele legate de interpretarea și aplicarea HG nr. 1086/2004 au fost ridicate la întâlnirile precedente din cursul anului 2021 de mai multe curți de apel, fără să primească o



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

soluție majoritar acceptată de participanți. De asemenea, într-o formă sau alta, ele au fost discutate și în cadrul mecanismelor legale de unificare a practicii judiciare reglementate de Codul de procedură civilă (HP nr. 18/2021, HP nr. 38/2021 și RIL nr. 10/2022; ultima decizie nu este încă publicată în Monitorul Oficial în momentul redactării prezentului material), fără să primească soluții pe fond (toate cererile au fost respinse ca inadmisibile).

Procedura reglementată de Hotărârea CSM nr. 148/2015, completă prin HCSM nr. 725/2015, fiind mai flexibilă decât dispozițiile Codului de procedură civilă referitoare la procedura hotărârii prealabile sau a recursului în interesul legii, permite formatorul INM să reformuleze întrebarea, să o clarifice, să o extindă sau să o restrângă astfel încât să propună un răspuns cât mai util instanțelor chiar și cu privire la acele chestiuni care nu sunt explicit formulate în întrebare dar care rezultă din ea și care ridică probleme în practica judiciară. Așa fiind, propunem reluarea dezbaterilor în vederea stabilirii unei practici unitare, previzibile și coerente, cu respectarea celor dispuse de Înalta Curte prin cele trei decizii amintite.

2.2 Opiniile exprimate în cadrul întâlnirilor precedente

Din materialele transmise de curțile de apel și din discuțiile purtate în cadrul întâlnirilor președinților SCAF dar și a altor întâlniri, distingem trei chestiuni de drept care au condus la practică neunitară:

- prima este legată de dreptul la diurnă reglementat de art. 1 alin. 1 lit. a din HG nr. 1086/2004, respectiv dacă polițiștii participanți la misiuni în afara teritoriului statului român, anterior modificării și completării HG nr. 518/2005 prin HG nr. 582/2015, au dreptul la această diurnă;



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

- cea de-a doua se referă la beneficiul reglementat de dispozițiilor art. 3 din HG nr. 1086/2004, respectiv dacă polițiștii aflați în situația descrisă mai sus au dreptul la acest beneficiu de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere;

- cea de-a treia constă în stabilirea datei la care începe să curgă termenul de prescripție a dreptului la acțiune pentru realizarea drepturilor la diurna și la beneficiu.

Detaliile legate de divergența de practică referitoare la primele două chestiuni sunt expuse în minutele celor două întâlniri din anul 2021 (vezi problema nr. 8 din minuta întâlnirii din 22-23 aprilie 2021 și problema nr. 20 din minuta întâlnirii din 25-26 noiembrie 2021).

În esență, într-o opinie s-a considerat că HG nr. 1086/2004 nu este incidentă în cauzele având ca obiect diurna și beneficiu de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere anterior modificării și completării HG nr. 518/2005 prin HG nr. 582/2015. S-a arătat că polițiștilor li se aplică HG nr. 518/1995 deoarece la această hotărâre de guvern fac trimitere dispozițiile art. 5 coroborate cu art. 17 alin. 8 din OUG nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne. În aceste condiții, aplicarea HG nr. 1086/2004 ar lipsi de efecte dispoziții legale superioare în ierarhia actelor normative. HG nr. 1086/2004 devine incidentă numai după modificarea și completarea HG nr. 518/1995 prin HG nr. 582/2015 (de interes este nou introdusul art. 91 care face expres referire la aplicabilitatea HG nr. 1086/2004). Este adevărat că ierarhia actelor normative este pusă în discuție de nou introdusul art. 91, dar chestiunea este lipsită de relevanță în condițiile în care actul administrativ cu caracter normativ este în vigoare (nu a fost revocat de emitent și nici anulat de instanță). De asemenea, este adevărat că în paragraful nr. 62 din HP nr. 30/2017 pronunțată de ÎCCJ în dosarul nr. 4151/1/2016 se arată că HG nr. 1086/2004 ar fi aplicabilă poliștilor și anterior anului 2015, dar această HP dezleagă o altă problemă de drept, referitoare la cheltuielile de hrană. Or, nu rezultă din HP nr. 30/2017 că HG nr. 1086/2004 ar fi aplicabilă poliștilor în raport cu toate drepturile decurgând din misiuni în



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

afara teritoriului statului român. Într-adevăr, această generalizare nu a fost făcută de Înalta Curte și nu ar trebui făcută nici de instanțe deoarece ar lipsi de efecte art. 5 coroborate cu art. 17 alin. 8 din OUG nr. 30/2007 și ar limita efectele HG nr. 518/1995.

Perioada ulterioară acestor modificări și completări nu a fost avută în vedere deoarece, din datele comunicate, nu a rezultat existența unor acțiuni formulate de polițiști trimiși în misiune ulterior intrării în vigoare a HG nr. 582/2015.

Aceasta a fost poziția susținută de formatorul INM la întâlnirile anterioare.

Într-o altă opinie s-a arătat că deși HG nr. 1086/2004 este incidentă atât înainte cât și după modificarea HG nr. 518/1995 prin HG nr. 582/2015, diurna și beneficiul au fost acordate poliștilor de către aliații, partenerii sau organizațiile internaționale sub egida cărora s-au desfășurat misiunile, astfel încât aceștia nu pot beneficia de două ori de aceste drepturi. Aplicabilitatea HG nr. 1086/2004 anterior anului 2015 este justificată prin trimiterea la paragraful nr. 62 din HP nr. 30/2017, unde se afirmă acest lucru.

Se observă că diferența dintre primele două opinii ține exclusiv de motivare, soluția fiind aceeași: respingerea acțiunilor formulate de polițiști.

În sfârșit, într-o a treia opinie acțiunile au fost admise deoarece HG nr. 1086/2004 este incidentă iar drepturile acordate poliștilor de către aliații, partenerii sau organizațiile internaționale sub egida cărora s-au desfășurat misiunile nu se identifică cu diurna și beneficiul în discuție. Facem observația că după modificarea HG nr. 518/1995 prin HG nr. 582/2015 drepturile convenite poliștilor aflați în misiune în afara teritoriului statului român în comun cu forțele armate ale României sau similare celor prevăzute la art. 2 din Legea nr. 121/2011, sunt reglementate de HG nr. 1086/2004 deoarece așa dispune nou introdusul art. 91. Așadar, această opinie are în vedere exclusiv perioada anterioară modificării.

După cum s-a arătat, în cadrul ultimei întâlniri nu s-a ajuns la o opinie majoritar acceptată de curțile de apel.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

În reluarea dezbaterii vom încerca să răspundem următoarei chestiuni de drept:

În ce condiții pot beneficia polițiștii care au participat la misiuni de menținere a păcii sau de asistență umanitară în afara teritoriului statului român, anterior modificării și completării HG nr. 518/2005 prin HG nr. 582/2015, de diurna și de beneficiul de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere, reglementate de art. 1 alin. 1 și art. 3 din HG nr. 1086/2004?

Cea de-a treia chestiune de drept (cea legată de prescripție) s-a născut în condițiile în care HG nr. 1086/2004 nu a fost niciodată publicată. Totuși, deoarece actul normativ nu era secret, unii poliști au cerut și au obținut comunicarea lui. De asemenea, alții au aflat sau au putut să afle de existența actului normativ și, la cerere, și de conținutul lui, din momentul introducerii art. 9¹ în HG nr. 518/1995 prin HG nr. 582/2015. În aceste condiții, pârâțul MAI a invocat excepția prescripției dreptului la acțiune în toate cazurile în care polițiștii reclamânți au lăsat să curgă un termen mai mare de 3 ani de la data intrării în vigoare a modificării, susținând că polițiștii ar fi putut să ceară comunicarea HG nr. 1086/2004 din acest moment.

La ultima întâlnire a președinților SCAF problema a fost ridicată de Curtea de Apel Cluj, în cursul dezbaterilor regeritoare la interpretarea art. 1 și art. 3 din HG nr. 1086/2004, fără să fie conturate opinii motivate. Totuși, problema a fost recunoscută ca fiind reală.

În cele ce urmează, ne propunem să răspundem următoarelor chestiuni legate de prescripția dreptului la acțiune:

Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2.523 din Codul civil raportate la dispozițiilor art. 1 alin. 1 și art. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 1086/2004 cu privire la stabilirea datei de la care începe să curgă termenul de prescripție a dreptului la acțiune având ca obiect diurna și beneficiul de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

1.3 Poziția Înaltei Curți față de problemele în discuție

Referitor la interpretarea și aplicarea art. 1 și art. 3 din HG nr. 1086/2004:

Prin HP nr. 38/2021 pronunțată în dosarul nr. 661/1/2021, Înalta Curte a respins ca inadmisibilă sesizarea în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept:

Interpretarea și aplicarea prevederilor art. 1 alin. (1) și art. 3 din Hotărârea Guvernului nr. 1.086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană cuvenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român, nepublicată în Monitorul Oficial al României, în sensul de a se stabili dacă drepturile bănești reglementate de aceste prevederi (diurna în valută și suma pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere) trebuie acordate de statul român necondiționat de plata aceluiași drepturi de către organizațiile internaționale sub egida cărora se desfășoară misiunea, chiar și sub o altă denumire și într-un alt quantum, dar în același scop.

În esență, s-a reținut că întrebarea este formulată de o manieră ipotetică și că nu prezintă un grad de dificultate care să fi justificat declanșarea mecanismului reglementat de art. 519 din Codul de procedură civilă, interpretarea normelor legale fiind una facilă (vezi paragrafele 71 și 72).

Referitor la prescripție:

Prin HP nr. 18/2021 pronunțată în dosarul nr. 3449/1/2020, s-a respins ca inadmisibilă sesizarea Curții de Apel Cluj privind următoarea chestiune de drept:

Dacă, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2523 din Codul civil, publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a Hotărârii Guvernului nr. 582/2015 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 518/1995 privind unele drepturi și



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar determină momentul obiectiv de la care reclamantul ar fi trebuit să cunoască existența drepturilor reclamate având ca obiect drepturi bănești reglementate de Hotărârea Guvernului nr. 1086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană convenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român, cu modificările și completările ulterioare, nepublicată în Monitorul Oficial al României, Partea I.

În esență, s-a reținut că problema privește o chestiune de fapt (vezi paragrafele 82 și 88).

Prin RIL nr. 10/2022 pronunțat în dosar nr. 159/1/2022, Înalta Curte a respins ca inadmisibilă sesizarea Curții de Apel Brașov pentru pronunțarea unui recurs în interesul legii pentru dezlegarea următoarei probleme de drept:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2.523 din Codul civil, trebuia beneficiarul să cunoască drepturile financiare convenite, cu consecința curgerii termenului de prescripție a dreptului material la acțiune împotriva sa, în condițiile în care acesta nu a efectuat demersuri în vederea aflării conținutului Hotărârii Guvernului nr. 1086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană convenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român, cu modificările și completările ulterioare, act normativ ce are caracter militar, nepublicat în Monitorul Oficial al României și necomunicat pe nicio altă cale beneficiarilor drepturilor, dar la a cărei existență s-a făcut trimitere în anumite acte legislative publicate în Monitorul Oficial, fără ca în cuprinsul acestor acte legislative să se fi prevăzut conținutul hotărârii de guvern nepublicate.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Decizia nu a fost publicată până la data întocmirii prezentului material⁷. În cele ce urmează, plecăm de la presupunerea că motivul respingerii este cel puțin în parte același cu cel din HP nr. 18/2021: chestiunea este una de fapt, nu de drept.

Se observă că cele două probleme ce au făcut obiectul HP nr. 18/2021 și RIL nr. 10/2022 nu sunt identice dar ambele au legătură cu stabilirea momentului în care începe să curgă termenul de prescripție a dreptului la acțiune întemeiată pe HG nr. 1086/2004.

Este important să subliniem că pentru a respecta HP nr. 18/2021 și RIL nr. 10/2022 următoarele două întrebări nu pot fi tratate ca și chestiuni de drept:

- publicarea în M. Of. a HG nr. 582/2015 determină momentul în care reclamantul ar fi trebuit să cunoască drepturile rezultate din HG nr. 1086/2004 și, implicit, momentul în care începe să curgă termenul de prescripție? (chestiune vizată de HP nr. 18/2021);

- dacă reclamantul nu a făcut demersuri în vederea cunoașterii drepturilor rezultate din HG nr. 1086/2004, termenul de prescripție începe să curgă? (chestiune vizată de RIL nr. 10/2022).

Aceasta înseamnă că niuna din întrebări nu poate primi răspunsuri de tipul ”da” sau ”nu” valabile în toate situațiile. Ceea ce credem că se poate face este o interpretare a dispozițiilor legale relevante în anumite situații de fapt particulare. Diferența de abordare este următoarea:

- deciziile HP și RIL dezleagă chestiuni de drept în mod general și abstract, soluțiile fiind aplicabile în toate situațiile vizate de ipoteza normelor interpretate; de aceea, orice sesizări ulterioare privind aceleași chestiuni de drept sunt în principiu inadmisibile deoarece chestiunile sunt deja rezolvate; atunci când astfel de dezlegări generale și abstracte,

⁷ Este vorba de data întocmirii de către formatorul INM a punctajului de discuții pentru întâlnirea din 5-6 mai. Ulterior, RIL nr. 10/2022 a fost publicat în M. Of., Partea I din 19 mai 2022. Așa cum s-a anticipat, motivul respingerii ca inadmisibil a recursului în interesul legii a constat în faptul că problema ridicată este una de fapt, nu de drept.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate” Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978

aplicabile în toate situațiile ce intră sub ipoteza normei juridice, nu sunt posibile deoarece dezlegarea depinde de situația de fapt, sesizările sunt inadmisibile, așa cum s-a întâmplat în speță;

- procedura reglementată de Hotărârea CSM nr. 148/2015, completă prin HCSM nr. 725/2015, fiind mai flexibilă decât dispozițiile Codului de procedură civilă referitoare la procedura hotărârii prealabile sau a recursului în interesul legii, permite interpretarea unor texte legale în anumite situații de fapt particulare.

1.3 Soluționarea primei probleme

După cum s-a arătat, prin HP nr. 38/2021 Înalta Curte a respins sesizarea privind dezlegarea unei chestiuni de drept în esență identice, dar formulată de o manieră ipotetică și cu un grad redus de dificultate. Credem însă că raționamentul folosit în considerentele deciziei poate fi util pentru a răspunde la întrebarea reformulată de o manieră concretă. Astfel, în paragraful 73, partea finală, se arată următoarele:

[...], dacă un anumit aspect al activității prestate de polițistul aflat în misiune este recompensat de către partenerul extern, nu mai există nicio justificare pentru ca același aspect să fie remunerat și de către autoritățile naționale. Ar fi vorba de o dublă plată care ar conduce la o îmbogățire fără justă cauză.

În paragraful următor ideea este accentuată:

[...] interpretarea normei naționale nu se poate face în mod izolat, ci doar prin coroborare cu reglementările europene sau internaționale care au asigurat cadrul legal de desfășurare a misiunii la care a participat polițistul. Dacă, potrivit acestor reglementări, o anumită cheltuială este preluată de organizația internațională sau de statul partener, se creează un cadru legal derogator de la norma națională, polițistul aflat în misiune nefiind îndreptățit să solicite același beneficiu atât de la partenerul extern, în baza reglementărilor



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

internaționale sau europene, cât și de la autoritățile naționale, în temeiul legislației interne.

Înalta Curte a avut în vedere datele transmise de Curtea de Apel București (instanța care a făcut sesizarea) și a plecat de la presupunerea că diurna și beneficiul au fost acordate polițiștilor, deși nu neapărat sub această denumire, de organizația internațională sau de statul partener la solicitarea cărora statul român a trimis polițiștii în misiune. În acest caz, ideea centrală este că nu se poate beneficia de două ori de diurnă și de beneficiul de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere.

Un raționament identic a stat și la baza HP nr. 30/2017 pronunțat de Înalta Curte în dosar nr. 4.151/1/2016 referitoare la contravaloarea financiară neimpozabilă a normei de hrană, instanța supremă arătând că personalul care participă la misiuni de menținere a păcii în afara teritoriului statului român, căruia i-au fost acoperite cheltuielile cu hrana, nu mai poate beneficia și de contravaloarea acesteia. Tocmai de aceea HP nr. 38/2021 face trimitere expresă la HP nr. 30/2017. Într-adevăr, rațiunea ce stă la baza primei decizii este identică cu cea care ar justifica răspunsul la cea de-a doua, astfel încât întrebarea nu se mai justifică.

Chestiunea de drept la care încercăm să răspundem se diferențiază de cea care a făcut obiectul HP nr. 38/2021 prin faptul că pleacă de la ipoteza că este posibil ca polițiștii trimiși în misiune să se afle în situații diferite, aspect care trebuie verificat în fiecare caz în parte. Astfel, instanțele trebuie să stabilească ce drepturi bănești au încasat polițiștii plecați în misiune și care a fost baza legală a acordării acestora. Sunt posibile mai multe situații:

- diurna și beneficiul, sau un echivalent al acestora, indiferent de denumire, au fost acordate de către aliații, partenerii sau organizațiile internaționale sub egida cărora s-au desfășurat misiunile (situația avută în vedere în HP nr. 38/2021);



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

- aliații, partenerii sau organizațiile internaționale sub egida cărora s-au desfășurat misiunile nu au acordat drepturi bănești poliștilor, aceștia fiind remunerați exclusiv de statul român în temeiul HG nr. 518/1995 sau al HG nr. 1086/2004;

- poliștii au încasat diurna reglementată de HG nr. 518/1995 și solicită suplimentar și beneficiul de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere, prevăzută de art. 3 din HG nr. 1086/2004 (eventual și diurna reglementată de art. 1 din această ultimă hotărâre de Guvern).

Bineînțeles, situațiile pot fi și mai diverse în realitate.

În acest context, se pune întrebarea în ce situație poliștii pot beneficia de diurnă și de beneficiul reglementate de art. 1 și 3 din HG nr. 1086/2004? Răspunsul constituie o extindere a raționamentului ce stă la baza HP nr. 30/2017 și 38/2021: diurna și beneficiul pot fi acordate doar dacă acestea, sau un echivalent al lor, nu au fost acordate de către aliații, partenerii sau organizațiile internaționale sub egida cărora s-au desfășurat misiunile în temeiul unor acorduri internaționale cu statul român sau dacă poliștii nu au beneficiat deja de diurna reglementată de HG nr. 518/1995 (acest act normativ nu reglementează și beneficiul de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere).

Ideea este de a nu cumula beneficiile stabilite de acordurile internaționale, HG nr. 518/1995 și HG nr. 1086/2004, respectiv de a nu face un regim juridic mixt prin combinarea lor. Care din aceste regimuri juridice s-a aplicat în realitate poliștilor reprezintă o chestiune de probațiune pe care instanțele sunt chemate să o lămurească în fiecare caz în parte. Raportat la obiectul judecății, regimul juridic aplicat nu poate fi pus în discuție deoarece poliștii nu contestă drepturile bănești pe care le-au încasat ci solicită altele suplimentare.

Astfel, spre exemplu, dacă un polițist a încasat diurna de la o organizație internațională sub egida căreia s-a desfășurat misiunea, indiferent de denumirea sub care i-a fost acordată, el nu mai poate încasa diurnă și în temeiul HG nr. 1086/2004. De asemenea,



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

dacă a beneficiat de diurna reglementată de HG nr. 518/1995 nu mai poate încasa diurna reglementată de HG nr. 1086/2004; în plus, nu va putea încasa nici beneficiul de 1 dolar SUA/zi deoarece nu se pot aplica selectiv două regimuri juridice distincte (cele reglementate de HG nr. 518/1995 și HG nr. 1086/2004) și formarea unei legi terțe.

Așa fiind, se cuvine să dăm următorul răspuns primelor două chestiuni de drept:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. 1 și art. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 1086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană cuvenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român, nepublicată, în prezent abrogată, în cazul acțiunilor formulate de polițiști care au participat anterior modificării și completării Hotărârii de Guvern nr. 518/2005 privind unele drepturi și obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar prin Hotărârea de Guvern nr. 582/2015, la misiuni de menținere a păcii sau de asistență umanitară în afara teritoriului statului român, diurna și beneficiul de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere se acordă numai dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

- diurna și beneficiul, sau un echivalent al acestora indiferent de denumire, nu au fost acordate de către aliații, partenerii sau organizațiile internaționale sub egida cărora s-au desfășurat misiunile;

- polițiștii reclamanți nu au beneficiat de diurna reglementată de Hotărârea de Guvern nr. 518/1995 privind unele drepturi și obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar.

Sarcina probei revine autorității publice pârâte, deoarece numai aceasta deține toate datele referitoare la înțelegerile dintre statul român și aliații, partenerii sau organizațiile internaționale sub egida cărora s-au desfășurat misiunile.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

1.4 Soluționarea celei de-a doua probleme

Potrivit art. 2.523 Cod civil, aplicabil potrivit art. 28 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, respectiv prescripția începe să curgă de la data când titularul dreptului la acțiune a cunoscut sau, după împrejurări, trebuia să cunoască nașterea lui.

Expresia ”a cunoscut sau, după împrejurări, trebuia să cunoască nașterea dreptului la acțiune” trebuie interpretată în acest caz ca referindu-se la situația în care reclamantul a cunoscut sau, după împrejurări, trebuia să cunoască dispozițiile HG nr. 1086/2004 deoarece drepturile pretinse decurg din acest act normativ nepublicat.

Reclamantul ”a cunoscut” dispozițiile HG nr. 1086/2004 dacă, spre exemplu, i s-a comunicat la cerere sau în oricare alte împrejurări actul normativ sau dacă acesta a fost afișat într-un loc accesibil celor interesați, aspect care trebuie verificat de la caz la caz.

Expresia ”trebuia să cunoască” trebuie interpretată restrictiv atunci când dreptul rezultă dintr-un act normativ nepublicat, dar nesecret. În orice caz, din faptul publicării HG nr. 582/2015, nu rezultă automat că reclamantul trebuia să cunoască că HG nr. 1086/2004 s-a aplicat și în perioada anterioară anului 2015. Or, dacă nu avea cum să știe acest fapt, nu i se poate imputa lipsa de diligență în efectuarea de demersuri pentru aflarea conținutului actului normativ. Subliniem, numai dacă știa că HG nr. 1086/2004 are legătură cu situația sa juridică avea motive să acționeze. *Per a contrario*, considerăm însă că lipsa de diligență i se poate reproșa dacă, spre exemplu, din probatoriu administrat rezultă în baza unor elemente obiective că, deși nu a cunoscut conținutul HG nr. 1086/2004, a cunoscut totuși că această hotărâre de Guvern conferea drepturi și se aplica polițiștilor trimiși în misiune în afara statului român și anterior publicării HG nr. 582/2015, aspect care trebuie verificat de la caz la caz.

Adăugăm că este posibil să existe situații în care acțiunile sunt pornite fără ca reclamantii să știe cu exactitate ce drepturi li se cuvin, în temeiul informațiilor mai mult sau



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

mai puțin vagi culese din presă sau transmise de colegi sau de organizații sindicale care au formulat comentarii în baza HG nr. 582/2015 sau a HP nr. 30/2017 (care citează părți din HG nr. 1086/2004). Raționamentul potrivit căruia o acțiune pornită, să zicem, în 2020, ca urmare a unor astfel de informații, ar fi putut fi formulată și într-un termen de 3 ani socotiți de la data publicării HG nr. 582/2015 trebuie evitat deoarece se întemeiază pe elemente subiective și interpretează în defavoare reclamantului o situație de incertitudine care nu îi este imputabilă.

În toate situațiile, sarcina probei revine părții care invocă prescripția dreptului la acțiune.

Așa fiind, vom propune următoarea soluție la chestiunile legate de prescripție:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2.523 din Codul civil raportate la dispozițiilor art. 1 alin. 1 și art. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 1086/2004, termenul de prescripție a dreptului la acțiune având ca obiect diurna și beneficiul de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere începe să curgă de la data la care reclamantul a cunoscut sau, după împrejurări, ar fi trebuit să cunoască dispozițiile Hotărârii de Guvern nr. 1086/2004.

Dovada că reclamantul a cunoscut sau, după împrejurări, ar fi trebuit să cunoască dispozițiile actului normativ se face de la caz la caz, în baza unor elemente obiective cum ar fi, spre exemplu, dovada comunicării individuale, la cerere, a Hotărârii de Guvern nr. 1086/2004, dovada afișării acesteia într-un loc accesibil celor interesați sau dovada că reclamantul, deși nu a cunoscut conținutul HG nr. 1086/2004, a cunoscut totuși că această hotărâre de Guvern conferă drepturi și se aplică polițiștilor trimiși în misiune în afara statului român și anterior publicării HG nr. 582/2015.

Subliniem că în toate cazurile sarcina probei revine părții care invocă excepția prescripției dreptului la acțiune, potrivit art. 249 Cod de procedură civilă.



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

Pentru aceste considerente, sintetizând cele mai sus arătate, s-a **propus următoarea soluție:**

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. 1 și art. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 1086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană cuvenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român, nepublicată, în prezent abrogată, în cazul acțiunilor formulate de polițiști care au participat anterior modificării și completării Hotărârii de Guvern nr. 518/2005 privind unele drepturi și obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar prin Hotărârea de Guvern nr. 582/2015, la misiuni de menținere a păcii sau de asistență umanitară în afara teritoriului statului român, diurna și beneficiul de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere se acordă dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

- diurna și beneficiul, sau un echivalent al acestora indiferent de denumire, nu au fost acordate de către aliații, partenerii sau organizațiile internaționale sub egida cărora s-au desfășurat misiunile;

- polițiștii reclamânți nu au beneficiat de diurna reglementată de Hotărârea de Guvern nr. 518/1995 privind unele drepturi și obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar.

Sarcina probei revine autorității publice pârâte.

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2.523 din Codul civil raportate la dispozițiilor art. 1 alin. 1 și art. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 1086/2004, termenul de prescripție a dreptului la acțiune având ca obiect diurna și beneficiul de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere începe să curgă de la data la care



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





**„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978**

reclamantul a cunoscut sau, după împrejurări, ar fi trebuit să cunoască dispozițiile Hotărârii de Guvern nr. 1086/2004.

Dovada că reclamantul a cunoscut sau, după împrejurări, ar fi trebuit să cunoască dispozițiile actului normativ se face de la caz la caz, în baza unor elemente obiective cum ar fi, spre exemplu, dovada comunicării individuale, la cerere, a Hotărârii de Guvern nr. 1086/2004, dovada afișării acesteia într-un loc accesibil celor interesați sau dovada că reclamantul, deși nu a cunoscut conținutul HG nr. 1086/2004, a cunoscut totuși că această hotărâre de Guvern conferă drepturi și se aplică polițiștilor trimiși în misiune în afara statului român și anterior publicării Hotărârii de Guvern nr. 582/2015.

Sarcina probei revine părții care invocă excepția prescripției dreptului la acțiune.

20.5 Soluția adoptată

Cu majoritate, participanții au adoptat soluția propusă de formatorul INM, mai puțin ultimul alineat, respectiv alineatului cinci din propunere (*Sarcina probei revine părții care invocă excepția prescripției dreptului la acțiune*). S-au opus introducerii alineatului doi (*Sarcina probei revine autorității publice pârâte*) curțile de apel Iași și Suceava și s-a abținut Curtea de Apel Brașov.

În consecință, soluția adoptată cu majoritate este următoarea:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. 1 și art. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 1086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană cuvenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român, nepublicată, în prezent abrogată, în cazul acțiunilor formulate de polițiști care au participat anterior modificării și completării Hotărârii de Guvern nr. 518/2005 privind unele drepturi și obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar prin Hotărârea de Guvern nr. 582/2015, la misiuni de menținere a păcii sau de asistență umanitară în afara teritoriului statului român, diurna și beneficiul de 1



**Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!**





„Justiția 2020 - Profesionalism și integritate”
Cod SIPOCA 453/MySMIS2014+ 118978

dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere se acordă dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

- diurna și beneficiul, sau un echivalent al acestora indiferent de denumire, nu au fost acordate de către aliații, partenerii sau organizațiile internaționale sub egida cărora s-au desfășurat misiunile;

- polițiștii reclamânți nu au beneficiat de diurna reglementată de Hotărârea de Guvern nr. 518/1995 privind unele drepturi și obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar.

Sarcina probei revine autorității publice pârâte.

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2.523 din Codul civil raportate la dispozițiilor art. 1 alin. 1 și art. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 1086/2004, termenul de prescripție a dreptului la acțiune având ca obiect diurna și beneficiul de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere începe să curgă de la data la care reclamantul a cunoscut sau, după împrejurări, ar fi trebuit să cunoască dispozițiile Hotărârii de Guvern nr. 1086/2004.

Dovada că reclamantul a cunoscut sau, după împrejurări, ar fi trebuit să cunoască dispozițiile actului normativ se face de la caz la caz, în baza unor elemente obiective cum ar fi, spre exemplu, dovada comunicării individuale, la cerere, a Hotărârii de Guvern nr. 1086/2004, dovada afișării acesteia într-un loc accesibil celor interesați sau dovada că reclamantul, deși nu a cunoscut conținutul HG nr. 1086/2004, a cunoscut totuși că această hotărâre de Guvern conferă drepturi și se aplică polițiștilor trimiși în misiune în afara statului român și anterior publicării Hotărârii de Guvern nr. 582/2015.



Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!

