

## MINUTA

# Întâlnirii președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel

București, 22 iunie 2018

În data de 22 iunie 2018 a avut loc la București *Întâlnirea președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel*, dedicată discutării aspectelor de practică neunitară în materia dreptului administrativ și financiar-fiscal.

Înalta Curte de Casație și Justiție a fost reprezentată de doamna judecător Gabriela Bogasiu, Vicepreședinte, și de domnul judecător Ionel Barbă, Președintele Secției de contencios administrativ și fiscal. Curțile de apel au fost reprezentate, în principal, de președinții secțiilor specializate și de judecători desemnați din cadrul acestor secții. Din partea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a participat domnul Liviu Drăgănescu, procuror în cadrul Secției judiciare.

Dezbaterile au fost moderate de doamna judecător Liliana Vișan (Înalta Curte de Casație și Justiție), domnul judecător Bogdan Cristea (Curtea de Apel București) și domnul judecător Daniel Marian Drăghici (Curtea de Apel București), formatori ai Institutului Național al Magistraturii la disciplina Drept administrativ.

În urma dezbaterilor, referitor la temele incluse în punctajul de discuții, s-au conturat concluziile expuse în cele ce urmează.

**1. Titlul problemei de drept: Dispozițiile emise de primar în scopul aplicării majorărilor salariale la funcționarii publici/personalul contractual din cadrul aparatului de specialitate al primarului sunt acte administrative? Există dreptul de tutelă al prefectului cu privire la acestea? (Curtea de Apel Ploiești)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: contencios administrativ*

*Obiect ECRIS: litigiu privind funcția publică (Legea nr. 188/1999)*

*Acte normative incidente: art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004; Decizia Curții Constituționale nr. 1.353/10.12.2008; Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 11/11.05.2015; art. 63 alin. (5) lit. e) din Legea nr. 215/2001; art. 6, art. 109 din Legea nr. 188/1999; art. 41 alin. (3) lit. e), art. 266 C. muncii*

*Cuvinte cheie: act administrativ, drept de tutelă al prefectului, majorări salariale, personal contractual*

### Soluții identificate în practica judiciară:

*Opinia majoritară* a judecătorilor a fost în sensul că dreptul de tutelă al prefectului se menține în toate aceste situații, respectiv atât în cazul dispozițiilor privind salarizarea funcționarilor publici, cât și în cele privind salarizarea personalului contractual, întrucât primarul emite un act în regim de putere

publică, în scopul executării legii (salarizarea personalului contractual fiind reglementată prin acte normative), și chiar dacă efectele dispozițiilor emise în privința personalului contractual sunt aferente unor raporturi juridice civile ori de muncă, salarizarea nu se face în baza negocierilor purtate de părți, ci în baza legii, fiind un act de putere publică.

*O opinie minoritară* a fost în sensul că dreptul de tutelă al prefectului se menține doar în cazul dispozițiilor emise de primari în scopul majorărilor salariale (privind stabilirea nivelului maxim al salariului de bază brut) ale funcționarilor publici.

*O altă opinie* a fost aceea că dispozițiile analizate nu sunt acte administrative, în sensul dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr.554/2004, astfel că prefectul nu are drept de tutelă asupra acestora.

*Judecătorul redactor al referatului* a precizat faptul că nu i s-au înaintat copii ale dispozițiilor emise de către primari și nici hotărâri judecătorești pronunțate cu privire la această problemă de drept, însă, având în vedere argumentele opiniei majoritare, va porni de la premiza că și aceste majorări salariale s-au acordat în baza legilor de salarizare.

*Opinia judecătorului redactor al sesizării* este aceea că:

< dispozițiile emise de primar pentru salarizarea funcționarilor publici sunt acte administrative, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, raportat și la dispozițiile speciale cuprinse în art. 63 alin. (5) lit. e) din Legea nr. 215/2001 și art. 109 din Legea nr. 188/1999, iar prefectul poate exercita controlul de legalitate asupra acestora.

< dispozițiile emise de primar pentru salarizarea personalului contractual nu sunt acte administrative, întrucât între autoritățile publice locale și personalul contractual există raporturi juridice de muncă, reglementate de Codul muncii; ca atare, prefectul nu are drept de tutelă asupra acestor dispoziții.

### **Opinia formatorilor INM:**

Dispozițiile art. 123 alin. (5) din Constituție, art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului și art. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 conferă prefectului dreptul de a ataca, în fața instanței de contencios administrativ, actele emise de autoritățile publice locale, dacă le consideră nelegale.

Potrivit literaturii de specialitate<sup>1</sup>, contenciosul obiectiv reprezintă acea formă judecătorească de control al legalității actelor administrative de autoritate, emise sau adoptate de autoritățile administrației publice locale, declanșată de acțiunea în anulare exercitată de prefect, în scopul asigurării respectării dreptului obiectiv.

În acțiunile în contencios obiectiv, capacitatea și calitatea procesuală a prefectului își au fundamentul în normele dreptului administrativ.

În privința sferei de cuprindere a controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect, sunt edificatoare considerentele *Deciziei Curții Constituționale nr. 1.353 din 10.12.2008*<sup>2</sup>: dreptul de tutelă administrativă al prefectului se referă la controlul asupra actelor administrative ale autorităților publice locale, întrucât acestea sunt emise în regim de putere publică, iar prefectul este, așa cum prevede art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004, “*garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local*”; recunoașterea posibilității prefectului de a ataca în instanță alte acte decât cele administrative ar conduce la încălcarea de către acesta a principiului constituțional al autonomiei locale.

Prin *Decizia nr. 11 din 11.05.2015, pronunțată în dosarul nr. 447/1/2015*<sup>3</sup>, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a interpretat dispozițiile

<sup>1</sup> **Eugen Popa**, *Contenciosul administrativ obiectiv*, Editura Servo-Sat, Arad, p. 33

<sup>2</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 884 din 29.12.2008

<sup>3</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 501 din 08.07.2015

normative anterior individualizate în sensul că dreptul de tutelă al prefectului se referă la actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, așa cum sunt definite de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

Așadar, se poate observa faptul că obiectul acțiunii în contencios obiectiv având ca titular prefectul este restrâns din perspectiva naturii actului a cărui anulare se cere. Mai precis, dreptul de tutelă administrativă aparținând prefectului este implicit circumscris sferei contenciosului administrativ, care este reglementat, în prezent, de Legea nr. 554/2004.

Prin *Decizia nr. 26 din 10.10.2016, pronunțată în dosarul nr. 1276/1/2016, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept* a interpretat dispozițiile aflate în discuție în sensul că prefectul nu are drept de tutelă asupra actelor administrative asimilate.

În raport de cele anterior prezentate, se poate concluziona în sensul că *prefectul exercită controlul de legalitate numai în privința actelor administrative emise de autoritățile administrației publice locale*, în condițiile în care numai această categorie de acte sunt emise *“în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public”*, în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, prin realizarea competenței administrative ce revine autorității publice plasate, în cadrul raportului juridic de drept administrativ, pe o poziție exorbitantă în raport cu particularii.

Actele emise de autoritățile administrației publice locale în cadrul unor raporturi juridice civile se caracterizează prin poziția de egalitate juridică pe care se află subiectele de drept. Acestor acte le sunt aplicabile reglementările specifice de drept substanțial și procedural, iar nu Legea nr. 554/2004, care instituie, așa cum s-a arătat anterior, instituția juridică a tutelei administrative.

Potrivit prevederilor art. 2 din Legea nr. 188/1999, *funcția publică* reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome; conform art. 3 lit. g) din aceeași lege, unul dintre principiile care stau la baza exercitării funcției publice este subordonarea ierarhică.

În raport de conținutul dispozițiilor art. 63 alin. (5) lit. e) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 și art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, **apreciem că este pertinentă concluzia judecătorului redactor al sesizării, potrivit căreia dispozițiile emise de primari pentru salarizarea funcționarilor publici sunt acte administrative, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004**, deoarece sunt emise pentru punerea în executare a legilor în materia salarizării funcționarilor publici, iar emitentul lor acționează în regim de putere publică, raporturile dintre autoritățile publice locale și funcționarii publici fiind de subordonare.

Pe cale de consecință, **aceste dispoziții emise de primari în vederea salarizării funcționarilor publici pot forma obiectul controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect.**

**Dispozițiile emise de primari pentru aplicarea majorărilor salariale la personalul contractual nu sunt acte administrative**, pentru argumentele ce vor fi redată în continuare.

În art. 6 din Legea nr. 188/1999 se menționează în mod expres faptul că prevederile acestei legi nu se aplică *“personalul contractual salariat din aparatul propriu al autorităților și instituțiilor publice, care desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, pază, întreținere-reparații și de deservire, precum și altor categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică. Persoanele care ocupă aceste funcții nu au calitatea de funcționar public și li se aplică legislația muncii.”*

În raport de dispozițiile art. 41 alin. (3) lit. e) din Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, modificarea contractului individual de muncă poate viza salariul primit de la angajator.

În temeiul prevederilor art. 266 din aceeași lege, *“jurisdicția muncii are ca obiect soluționarea conflictelor de muncă cu privire la încheierea, executarea, modificarea, suspendarea și încetarea contractelor individuale sau, după caz, colective de muncă prevăzute de prezentul cod, precum și a cererilor privind raporturile juridice dintre partenerii sociali, stabilite potrivit prezentului cod.”*

Între autoritățile publice locale și personalul contractual angajat există raporturi juridice de muncă, guvernate de legislația muncii. În atare situație, dispozițiile emise de primari, pentru aplicarea majorărilor salariale la personalul contractual, intră sub incidența jurisdicției muncii, deoarece vizează modificarea unui element al contractului individual de muncă. Pe cale de consecință, **prefectul nu poate exercita controlul de legalitate asupra acestor acte.**

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

*Referitor la posibilitatea exercitării dreptului de tutelă al prefectului asupra dispozițiilor emise de primar în scopul aplicării majorărilor salariale categoriei personalului contractual au fost consemnate următoarele puncte de vedere:*

- *În emiterea dispozițiilor de salarizare, calitatea de angajator a primarului este limitată la aplicarea dispozițiilor legale incidente, context în care este de analizat posibilitatea calificării acestor dispoziții ca acte nesupuse controlului în contencios administrativ, în sensul art. 5 din Legea nr. 554/2004, dar susceptibile de a face obiectul dreptului de tutelă exercitat de prefect în temeiul art. 3 din Legea nr. 554/2004.*

- *Simpla emitere a unui act de către o autoritate publică nu conferă acestuia caracterul unui act administrativ, ci trebuie avută în vedere natura raporturilor juridice esențiale.*

- *În emiterea dispoziției, care are natura unui act juridic unilateral, primarul nu acționează în regim de putere publică, ci în calitate de angajator – persoană juridică de drept public în cadrul unui raport juridic specific dreptului muncii.*

- *În Decizia ÎCCJ nr. 9/29.05.2017 pronunțată în recurs în interesul legii, instanța supremă realizează, în considerente, o delimitare a actelor de dreptul muncii emise în aplicarea dispozițiilor legale privind salarizarea de actele administrative în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 [“Chiar dacă actul de stabilire a drepturilor salariale este denumit act administrativ în alin. (2) al art. 34 din Legea nr. 330/2009, art. 30 din Legea nr. 284/2010, art. 7 din Legea nr. 285/2010, art. 12 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2013, art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, față de distincția făcută la alin. (4) din aceleași dispoziții legale, referitor la instanțele competente, acesta nu reprezintă decât înscrisul doveditor prin care angajatorul face aplicarea dispoziției de salarizare (aspect ce ține de organizarea proprie și funcționarea internă), fără a dobândi sensul de act emis, chiar cu caracter individual, în exercitarea atribuțiilor de putere cu care un organ administrativ a fost investit.” – parag. 41]*

### **În unanimitate, participanții au agreeat soluția expusă în opinia formatorilor INM.**

**Notă:** Prin decizia nr. 54/25.06.2018, Înalta Curte de Casație și Justiție a respins ca inadmisibilă sesizarea în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarelor chestiuni de drept:

„1. Dacă Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, reprezentând dreptul comun în materia contenciosului administrativ, este aplicabilă litigiilor de funcție publică vizând stabilirea/acordarea drepturilor salariale, din perspectiva necesității parcurgerii procedurii prealabile, în raport cu prevederile art. 30 din Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fondurile publice, cu modificările și completările ulterioare, art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu cele statuate în Decizia nr. 9 din 29 mai 2017 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii, respectiv, în măsura în care legea specială care reglementează salarizarea personalului plătit din fonduri publice nu prevede parcurgerea unei proceduri prealabile pentru anumite categorii de drepturi salariale, neprevăzând explicit nici vreo

excepție cu privire la acestea de la regula generală reglementată de art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, este obligatoriu ca, anterior sesizării instanței, funcționarul public să parcurgă procedura prealabilă ?

2. Dacă omisiunea parcurgerii procedurii prealabile, în termenele și în condițiile prevăzute de art. 30 din Legea-cadru nr. 284/2010, art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, respectiv Legea nr. 554/2004, după caz, împotriva actelor administrative ai căror beneficiari sunt funcționarii publici, prin care li s-au stabilit anterior drepturi salariale, definitivează aceste drepturi salariale stabilite prin deciziile de salarizare, consecința acestei definitivări fiind aceea că funcționarii publici nu vor mai putea solicita ulterior obligarea angajatorului, pe o altă cale judiciară, la acordarea altor drepturi salariale în afara celor stabilite în aceste decizii de salarizare, indiferent dacă actul de stabilire a drepturilor salariale face sau nu referire la componenta salarială pretinsă ?”

**2. Titlul problemei de drept: Incidența prevederilor art. 78 alin. (2) Cod procedură civilă în litigiile care au ca obiect anularea unui act emis de o autoritate cu atribuții administrativ-jurisdicționale (Curtea de Apel Târgu Mureș)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: contencios administrativ*

*Obiect ECRIS: anulare act administrativ*

*Acte normative incidente: art. 78 alin. (1) și (2) C. proc.civ.*

*Cuvinte cheie: introducerea forțată, în cauză, din oficiu, a altor persoane*

Din expunerea problemei de drept sesizate de Curtea de Apel Târgu Mureș rezultă următoarele opinii conturate în practica judiciară:

*Într-o opinie* se apreciază că, instanța din oficiu, în condițiile art. 78 alin. (1) din Codul procedură civilă, va stabili cadrul procesual în funcție de părțile care au participat la procedura administrativ-jurisdicțională, chiar și în condițiile în care nu există o dispoziție legală expresă în acest sens (cum este cazul acțiunilor ce vizează Hotărâri emise de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor), având în vedere că se discută despre o veritabilă cale de atac, iar menținerea cadrului procesual este obligatorie.

*Într-o altă opinie*, în lipsa unei dispoziții legale exprese în acest sens, instanța va face aplicarea prevederilor art. 78 alin. (2) din Codul procedură civilă, partea având obligația de a stabili cadrul procesual în raport de părțile care au participat la procedura administrativ-jurisdicțională. Exemplificativ, în cazul cererilor ce vizează hotărâri emise de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, partea care a sesizat Consiliul și este nemulțumită de soluție, are obligația de a formula acțiunea în contradictoriu cu persoana împotriva căreia a formulat sesizarea, sub sancțiunea respingerii acesteia ca inadmisibilă. Stabilirea cadrului procesual este subsumată principiului disponibilității, instanța neavând temei legal pentru a proceda din oficiu la menținerea cadrului procesual din procedura administrativ-jurisdicțională.

### **Opinia formatorilor INM:**

Art. 78 din Codul de procedură civilă prevede că „(1) **În cazurile expres prevăzute de lege, precum și în procedura necontencioasă, judecătorul va dispune din oficiu introducerea în cauză a altor persoane, chiar dacă părțile se împotrivesc.** (2) **În materie contencioasă, când raportul juridic dedus judecății o impune, judecătorul va pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altor persoane. Dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză a terțului, iar judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, va respinge cererea, fără a se pronunța pe fond.** (3) **Introducerea în cauză va fi dispusă, prin încheiere, până la terminarea cercetării procesului înaintea primei instanțe.** (4) **Când necesitatea introducerii în cauză a altor persoane este**

*constatată cu ocazia deliberării, instanța va repune cauza pe rol, dispunând citarea părților. (5) Hotărârea prin care cererea a fost respinsă în condițiile alin. (2) este supusă numai apelului.”. [s.n.]*

Se observă că textele citate sunt reglementate de legiuitorul noului Cod de procedură civilă în cadrul Titlului II – *Participanții la procesul civil*, Capitolul II – *Părțile*, Secțiunea a 3-a *Alte persoane care pot lua parte la judecată*, Subsecțiunea 2 – *Intervenția forțată*, pct. IV – *Introducerea forțată în cauză, din oficiu, a altor persoane*.

Se mai observă din interpretarea coroborată a alin. (1) și (2) de la art. 78 al Codului de procedură civilă că, deși legiuitorul a reglementat dreptul judecătorului de a dispune din oficiu introducerea în cauză a altor persoane, chiar dacă părțile se împotrivesc, totuși o astfel de atribuție intervine doar în condiții strict și precis circumstanțiate, respectiv pe de o parte, existența unui caz expres prevăzut de lege, iar pe de altă parte, în procedura necontencioasă.

Pe cale de consecință, în materie contencioasă se poate deroga de la principiul disponibilității consacrat de art. 9 din Codul de procedură civilă, doar în măsura existenței unui text legal expres care să permită judecătorului modificarea din oficiu a limitelor procesului sub aspectul părților. În caz contrar, devine incidentă teza următoare consacrată la alin. (2) al art. 78 din Codul de procedură civilă, respectiv aceea în care, atunci când raportul juridic dedus judecății o impune, judecătorul doar va pune în discuție necesitatea introducerii în cauză a unui terț, iar dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză și pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, judecătorul va respinge cererea, fără a se pronunța pe fond.

În cauzele ce prezintă specificul unor contencioase, instanța ar putea proceda la introducerea în proces din oficiu a unor terți doar în cazul identificării unui temei expres de lege. Or, un asemenea temei nu se identifică, art. 16<sup>1</sup> din Legea nr. 554/2004 neproducând un asemenea efect, căci indică în mod clar că instanța *poate introduce* în procedură alte subiecte de drept *la cerere* sau *poate pune în discuție din oficiu*, fără a i se prevedea vreun drept de a introduce alte părți în proces din oficiu, fiind deci un text similar celui de la art. 78 alin. (2) din Codul de procedură civilă.

Astfel, atunci când anumite persoane trebuie să figureze în cadrul procesual într-o calitate procesuală care să le permită apărarea efectivă, concretă și totală a drepturilor și intereselor legitime născute în legătură cu actul administrativ-jurisdicțional litigios ce le este favorabil, dat fiind că în cele din urmă ceea ce se cere a fi supus analizei pe fondul cauzei este tocmai conduita lor concretă, mecanismul procesual disponibil instanței de judecată îl reprezintă art. 78 alin. (2) din Codul de procedură civilă, lipsind temeiul legal pentru care introducerea lor în proces s-ar putea face din oficiu și în lipsa acordului oricăreia dintre părțile deja existente în cauză.

În acest sens, prin decizia nr. 96/2017, Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal, confirmând în recurs o soluție a curții de apel prin care acțiunea fusese respinsă ca inadmisibilă în condițiile art. 78 alin. (2) din Codul de procedură civilă, a reținut în considerente că **„prin contestarea în instanță a hotărârii CNCD, raportul juridic litigios existent între persoana care a depus sesizarea și persoana împotriva căreia s-a făcut sesizarea este readus în discuție, fiind de această dată supus controlului judecătoresc. Ca atare, soluționarea acestui raport juridic nu se poate realiza decât în aceleași condiții de contradictorialitate, astfel încât ambele părți să aibă posibilitatea să își apere drepturile și interesele contrare invocate anterior în fața CNCD. Dând eficiență acestor dispoziții legale, Înalta Curte, în acord cu instanța de fond, constată că, soluționarea acțiunii în anularea hotărârii CNCD nu poate fi realizată în contradictoriu doar cu emitentul hotărârii, deoarece o astfel de judecată presupune reanalizarea situației de fapt și de drept care a determinat depunerea sesizării și a generat emiterea hotărârii, adică reanalizarea raportului juridic de drept substanțial, preexistent, legat între petent și persoana împotriva căreia s-a depus sesizarea.”. [s.n.]**

În final, apreciem că acțiunea adresată instanței de judecată având ca obiect anularea unui act administrativ-jurisdicțional reprezintă expresia unei cereri de chemare în judecată, iar nu a unei căi de atac, în lipsa unei calificări legale explicite în acest din urmă sens, dat fiind și că art. 192 alin. (2) din Codul de procedură civilă prevede expres că **„Procesul începe prin înregistrarea cererii la instanță, în condițiile legii.”.**

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

*Au fost evocate categorii de proceduri administrativ-jurisdicționale cu privire la care este reglementat un cadru procesual diferit: proceduri în care organul de jurisdicție nu participă în etapa analizei de legalitate în fața instanței (de ex. litigii în materia achizițiilor publice); proceduri în care organul de jurisdicție face parte din autoritatea publică emitentă a actului administrativ (de ex. decizii de imputare emise de MAI), caz în care litigiul se poartă în contradictoriu cu autoritatea publică – MAI atât în calitate de emitent al actului, cât și în calitate de emitent al actului administrativ-jurisdicțional atacat; proceduri în care autoritatea emitentă funcționează, concomitent, ca autoritate de jurisdicție (de ex. Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Domeniul Comunicațiilor pentru litigiile între operatorii de pe piața comunicațiilor).*

***Participanții au agreeat, în unanimitate, soluția expusă în opinia formatorilor INM.***

### **3. Titlul problemei de drept: *Cuantumul taxei judiciare de timbru datorate pentru cererea având ca obiect suspendarea executării actului administrativ (Curtea de Apel Suceava)***

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: contencios administrativ*

*Obiect ECRIS: suspendare executare act administrativ*

*Acte normative incidente: art. 14, art. 15 din Legea nr. 554/2004; art. 27 din O.U.G. nr. 80/2013; art. 13 alin. (6) din Legea nr. 207/2015*

*Cuvinte cheie: taxă de timbru*

La nivelul Curții de Apel Suceava a fost identificată practică neunitară în ceea ce privește cuantumul taxei judiciare de timbru datorate în cazul cererilor având ca obiect suspendarea executării actului administrativ, formulate în temeiul art. 14 sau art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Astfel, într-o opinie s-a considerat că se datorează o taxă judiciară de timbru în cuantum de 50 lei, în mod similar cererilor de suspendare a executării silite, urmând a fi aplicate prin analogie dispozițiile art. 10 alin. (1) lit. a) din O.U.G. nr. 80/2013.

Într-o altă opinie, s-a considerat că se datorează o taxă judiciară de timbru în cuantum de 20 lei, întrucât, din moment ce nu există o dispoziție expresă cu privire la acest tip de cerere, iar aceasta este neevaluabilă în bani, devin aplicabile dispozițiile art. 15 lit. f) din O.U.G. nr. 80/2013.

### **Opinia formatorilor INM:**

***Pentru cererea de suspendare a executării actului administrativ, formulată în temeiul art. 14 sau art. 15 din Legea nr. 554/2004 se datorează o taxă judiciară de timbru în cuantum de 20 lei.***

Potrivit art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, „pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor taxa la valoare”.

Legea nr. 146/1997 a fost abrogată prin art. 58 lit. a) din O.U.G. nr. 80/2013, astfel că trimiterea pe care art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 o face la Legea nr. 146/1997 se consideră a fi făcută, începând cu 26 iunie 2013, la O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru.

O.U.G. nr. 80/2013 prevede, la art. 16, că „în materia contenciosului administrativ, cererile introduse de cei vătămați în drepturile lor printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei

autorități administrative de a le rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege se taxează după cum urmează: a) cererile pentru anularea actului sau, după caz, recunoașterea dreptului pretins, precum și pentru eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui altui înscris - 50 lei; b) cererile cu caracter patrimonial, prin care se solicită și repararea pagubelor suferite printr-un act administrativ - 10% din valoarea pretinsă, dar nu mai mult de 300 lei”.

Se observă că actul normativ adoptat în materia taxelor judiciare de timbru nu cuprinde o dispoziție expresă în ceea ce privește taxa de timbru datorată pentru cererea de suspendare a executării actului administrativ, formulată în temeiul art. 14 sau art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Dispozițiile art. 16 lit. a) din O.U.G. nr. 80/2013 nu sunt aplicabile în ipoteza supusă analizei, întrucât acestea au în vedere timbrarea cu 50 de lei doar a cererilor având ca obiect anularea actului sau, după caz, recunoașterea dreptului pretins, precum și pentru eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui altui înscris, nu și situația cererilor de suspendare a executării actului administrativ, formulate în temeiul art. 14 sau art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Dispozițiile art. 10 alin. (1) lit. b) din O.U.G. nr. 80/2013, care reglementează timbrarea cu 50 de lei a cererii de suspendare a executării silite, nu pot fi aplicate prin analogie cererii de suspendare a executării actului administrativ, întrucât, potrivit art. 1 alin. (2) din Codul civil și art. 5 alin. (3) din Codul de procedură civilă, raportarea se va face la dispozițiile legale privitoare la situații asemănătoare doar în ipoteza în care o pricină nu poate fi soluționată în baza legii sau a uzanțelor.

Or, O.U.G. nr. 80/2013 cuprinde, la art. 27, o dispoziție generală, potrivit căreia „orice alte acțiuni sau cereri neevaluabile în bani, cu excepția celor scutite de plata taxei judiciare de timbru potrivit legii, se taxează cu 20 lei”. Această dispoziție legală este aplicabilă în situația cererii de suspendare a executării actului administrativ, având în vedere caracterul general al reglementării („orice altă acțiune sau cerere”), precum și faptul că cererea de suspendare a executării actului administrativ este o cerere neevaluabilă în bani, întrucât litigiul nu poartă asupra unei sume, ci instanța are de verificat îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege (plângerea prealabilă, depunerea cauțiunii, atunci când legea impune, cazul bine justificat și paguba iminentă).

Un argument suplimentar îl reprezintă reglementarea de la art. 13 alin. (6) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, prin care se instituie regula *in dubio contra fiscum*, potrivit căreia prevederile legislației fiscale se interpretează în favoarea contribuabilului/plătitorului, în situația în care rămân neclare după aplicarea regulilor de interpretare prevăzute la art. 6 alin. (1)-(5). În aplicarea acestei reguli de interpretare rezultă că este mai favorabil contribuabilului/plătitorului stabilirea unei taxe judiciare de timbru de 20 lei, aferente cererii de suspendare a executării actului administrativ, prin recurgerea la norma generală de la art. 27 din O.U.G. nr. 80/2013.

Dispozițiile art. 15 lit. f) din O.U.G. nr. 80/2013 nu sunt aplicabile, întrucât acestea privesc taxarea cu 20 lei a oricărei alte cereri neevaluabile în bani în materia raporturilor de familie.

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

***În unanimitate, participanții au agreeat soluția din opinia formatorilor INM, în sensul că cererea având ca obiect suspendarea executării actului administrativ formulată în temeiul art. 14 sau art. 15 din Legea nr. 554/2004 reprezintă o cerere neevaluabilă în bani, care se taxează cu taxă judiciară de timbru de 20 lei, conform dispozițiilor art. 27 din O.U.G. nr. 80/2013.***

***4. Titlul problemei de drept: Obligatorietatea parcurgerii procedurii prealabile în cazul cererilor având ca obiect suspendarea executării actului administrativ, întemeiate pe art. 15 din Legea nr. 554/2004 (Curtea de Apel Târgu Mureș)***

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: contencios administrativ*

*Obiect ECRIS: suspendare executare act administrativ*



*Acte normative incidente: art. 15 din Legea nr. 554/2004*

*Cuvinte cheie: procedură prealabilă, suspendare act administrativ*

La nivelul Curții de Apel Târgu Mureș a fost identificată practică neunitară în ceea ce privește obligativitatea parcurgerii procedurii prealabile în cazul cererilor având ca obiect suspendarea executării actului administrativ, întemeiate pe dispozițiile art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Astfel, *într-o opinie* s-a apreciat că verificarea îndeplinirii procedurii prealabile se raportează la litigiul de fond, nefiind un aspect care să vizeze admisibilitatea cererii de suspendare întemeiate pe art. 15 din Legea nr. 554/2004. Mai mult, în cazul cererilor întemeiate pe art. 14 din Legea nr. 554/2004, s-a prevăzut expres obligația părții de a sesiza, în condițiile art. 7 din același act normativ, autoritatea publică care a emis actul sau autoritatea ierarhic superioară, o asemenea condiție nefiind însă prevăzută de art. 15, text care face trimitere doar la dispozițiile art. 14 alin. (2)-(7) din lege.

*Într-o altă opinie*, s-a considerat că nu poate fi făcută o asemenea distincție între cererile întemeiate pe art. 14 și cele întemeiate pe art. 15 din Legea nr. 554/2004, acestea având aceeași finalitate și fiind suspuse acelorași obligații procedurale. De asemenea, nu se poate ignora legătura dintre acțiunea care vizează anularea actului și cea care privește suspendarea aceluiași act, sens în care nu s-ar putea dispune suspendarea executării actului administrativ în condițiile în care acțiunea în anulare ar fi inadmisibilă pentru neîndeplinirea procedurii prealabile.

### **Opinia formatorilor INM:**

***Instanța va verifica procedura prealabilă, dacă neîndeplinirea acesteia a fost invocată în condițiile art. 193 alin. (2) din Codul de procedură civilă, și în cazul cererii având ca obiect suspendarea executării actului administrativ, formulate în temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004***

Potrivit art. 15 din Legea nr. 554/2004: „(1) Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ până la soluționarea definitivă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond. (2) Dispozițiile art. 14 alin. 2-7 se aplică în mod corespunzător”.

În interpretarea și aplicarea acestor dispoziții legale nu trebuie trasă concluzia că, în cadrul unei cereri de suspendare întemeiate pe art. 15, reclamantul trebuie să facă dovada existenței doar a unei acțiuni care privește fondul litigiului, nu și a parcurgerii procedurii prealabile. Aceasta întrucât, chiar dacă art. 15 alin. (2) face trimitere doar la alin. (2)-(7) ale art. 14, nu și la alin. (1), textele de lege nu se interpretează formalist, ci ținând cont de logica și unitatea reglementării din Legea nr. 554/2004.

Astfel, condiția de admisibilitate specifică unei acțiuni în contencios administrativ, fie că îmbracă forma cererii în anulare, fie că este vorba despre o cerere de suspendare a executării actului administrativ, este formularea plângerii prealabile, în termenele și condițiile prevăzute la art. 7 din Legea nr. 554/2004, cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel.

În ceea ce privește cererea de suspendare a executării actului administrativ, la art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se prevede expres că persoana vătămată se poate adresa instanței doar după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice emitente sau ierarhic superioare.

Este adevărat că o astfel de condiție nu este impusă explicit la art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, iar la art. 15 alin. (2) se face trimitere doar la alin. (2) - (7) ale art. 14, nu și la alin. (1), însă trebuie să se țină cont de faptul că cererea de suspendare formulată în temeiul art. 15 este indisolubil legată de acțiunea în anularea actului administrativ, fie că este depusă în cadrul acțiunii principale, fie că este depusă printr-o cerere separată. Atâta timp cât nu se poate ignora legătura dintre acțiunea care vizează anularea actului administrativ și cea care privește suspendarea aceluiași act, nici nu s-ar putea

accepta o soluție de admitere a cererii de suspendare a executării actului administrativ, în timp ce acțiunea în anulare ar urma să fie respinsă ca inadmisibilă pentru neîndeplinirea procedurii prealabile.

Prin urmare, în ipoteza cererii de suspendare întemeiate pe dispozițiile art. 15 din Legea nr. 554/2004, reclamantul trebuie să facă dovada îndeplinirii a două condiții procedurale: parcurgerea procedurii prealabile și înregistrarea pe rolul instanței a acțiunii în anularea actului administrativ.

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

➤ *Referitor la semnificația juridică a plângerii prealabile raportat la art. 14 din Legea nr. 544/2004, și, în general, în contextul mai larg al procedurii de suspendare a executării actului administrativ, au fost consemnate următoarele puncte de vedere:*

- *Plângerea prealabilă reprezintă o condiție de admisibilitate a cererii de suspendare a executării actului administrativ, indiferent de modalitatea de sesizare a instanței cu această cerere – în cadrul procesual al cererii în anularea actului administrativ (art. 15) sau prealabil sesizării instanței cu acțiune în anularea actului administrativ (art. 14). Articolele 7, 14 și 15 din Legea nr. 554/2004 trebuie interpretate în mod corelat, acestea prefigurând o procedură unitară. Diferența dintre prevederile art. 14 și 15 constă în aceea că, în ipoteza în care instanța este investită cu cererea de suspendare a actului administrativ pe temeiul art. 15, lipsa plângerii prealabile trebuie invocată în condițiile art. 193 alin. (2) C.proc.civ. în dosarul de fond vizând acțiunea în anularea actului administrativ, verificări în acest sens neputând fi realizate de instanță din oficiu.*

- *Plângerea prealabilă nu reprezintă o condiție de admisibilitate a cererii de suspendare a executării actului administrativ în sensul procedurii plângerii prealabile - demers prealabil sesizării instanței, conform art. 7 al Legii nr. 554/2004. Menționarea ei în cuprinsul art. 14 din Legea nr. 554/2004 este expresia opțiunii legiuitorului ca demersul de suspendare a executării actului administrativ să fie greșit pe un context procesual predefinit de o cerere îndreptată împotriva actului administrativ, cerere care parcurge toate etapele procesului administrativ, inclusiv etapa administrativă prealabilă sesizării instanței. Neîndeplinirea procedurii prealabile în ipoteza cererii de anulare a actului administrativ poate însă prefigura o soluție de respingere a acțiunii în anulare, ceea ce, într-o interpretare în spiritul Legii nr. 554/2004, poate conduce la aprecierea ca fiind neîndeplinită condiția “cazului bine justificat”, cu consecința respingerii cererii de suspendare a executării.*

- *Singura condiție de admisibilitate a cererii de suspendare a executării actului administrativ pe temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004 este investirea instanței cu cererea de anulare a actului administrativ. Îndeplinirea procedurii prealabile nu poate fi privită, în același timp, ca o condiție de admisibilitate a cererii de suspendare a actului administrativ formulată în temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004 iar în privința fondului cererii de anulare a actului administrativ doar ca o simplă excepție relativă. În caz contrar, neîndeplinirea procedurii prealabile ar putea conduce la o soluție de respingere a cererii de suspendare a actului administrativ, în timp ce acțiunea de fond ar putea primi o soluție de admitere, în ipoteza neinvocării excepției lipsei procedurii prealabile în condițiile art 193 alin. (2) C.proc.civ.*

➤ *Referitor la limitele verificării îndeplinirii procedurii prealabile în cadrul cererii de suspendare a actului administrativ formulată în temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004, s-au exprimat opinii atât în sensul unei verificări formale, a existenței plângerii, cât și în sensul necesității verificării îndeplinirii tuturor condițiilor prevăzute în art. 7 din Legea nr. 554/2004, inclusiv respectarea termenului de formulare.*

**În unanimitate, participanții au apreciat că instanța investită cu soluționarea cererii de suspendare a executării actului administrativ formulată pe temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004 nu poate invoca din oficiu lipsa plângerii prealabile, fiind aplicabile dispozițiile art. 193 alin. (2) C.proc.civ.**

*În unanimitate, participanții au apreciat că lipsa plângerii prealabile, invocată de pârât, conform dispozițiilor art. 193 alin. (2) C.proc.civ., în dosarul de fond privind acțiunea în anularea actului administrativ, atrage respingerea cererii de suspendare a executării actului administrativ.*

*În ceea ce privește modalitatea de respingere a cererii de suspendare a executării actului administrativ a fost exprimat un număr egal de voturi pentru soluția respingerii ca inadmisibilă – pentru neîndeplinirea condiției de admisibilitate constând în parcurgerea procedurii prealabile, respectiv ca neîntemeiată a cererii – pentru neîndeplinirea condiției cazului bine justificat ca urmare a prefigurării respingerii cererii de anulare pentru lipsa procedurii prealabile.*

**5. Titlul problemei de drept: Termenul de exercitare a recursului împotriva sentinței prin care s-a dispus atât cu privire la cererea de suspendare a executării actului administrativ, cât și cu privire la acțiunea în anularea actului administrative (Curtea de Apel Brașov)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: contencios administrativ*

*Obiect ECRIS: anulare act administrativ*

*Acte normative incidente: art. 14 alin. (4), art. 15 alin. (2), art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004; art. 460 C.proc.civ.*

*Cuvinte cheie: termen, recurs*

La nivelul Curții de Apel Brașov a fost identificată practică neunitară în ceea ce privește termenul de exercitare a recursului împotriva sentinței prin care s-a dispus atât cu privire la cererea de suspendare a executării actului administrativ, cât și cu privire la acțiunea în anulare.

Astfel, în opinie majoritară s-a apreciat că, în situația în care prin sentință s-a soluționat atât cererea de suspendare a executării actului administrativ, cât și acțiunea în anulare, termenul de exercitare a recursului este unic, conform dispozițiilor art. 460 alin. (5) din Codul de procedură civilă, fiind cel de 15 zile de la comunicare, prevăzut de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Într-o altă opinie, s-a apreciat că soluția dată cererii de suspendare a executării se atacă cu recurs în 5 zile de la comunicare, potrivit art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, iar soluția dată acțiunii în anulare se atacă cu recurs în 15 zile de la comunicare, potrivit art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, considerându-se că dispozițiile art. 460 alin. (5) din Codul de procedură civilă vizează situația exercitării unor căi diferite de atac, nu a aceleiași căi de atac supusă unor termene diferite.

### **Opinia formatorilor INM:**

***Împotriva sentinței prin care s-a dispus atât cu privire la cererea de suspendare a executării, cât și cu privire la acțiunea în anularea actului administrativ, se poate exercita recurs în termen de 5 zile de la comunicare, sub aspectul soluției date cererii de suspendare a executării, conform art. 15 alin. (2) coroborat cu art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, precum și recurs în termen de 15 zile de la comunicare, sub aspectul soluției date acțiunii în anulare, conform art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004***

Potrivit art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat, iar cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond.

Conform art. 15 alin. (2) raportat la art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, hotărârea prin care se pronunță suspendarea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare.

Potrivit art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, hotărârea pronunțată în primă instanță (asupra acțiunii în anulare) poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare.

În situația în care cererea de suspendare a executării actului administrativ a fost formulată și se soluționează odată cu acțiunea în anulare, se pune problema dacă se aplică dispozițiile art. 460 din Codul de procedură civilă privind unicitatea căii de atac.

Se observă că art. 460 din Codul de procedură civilă nu oferă o soluție expresă cu privire la situația în care prin aceeași hotărâre s-au soluționat mai multe cereri principale sau incidentale, care sunt însă supuse unor termene diferite de exercitare a căii de atac.

De altfel, ipoteza avută în vedere de legiuitor în reglementarea art. 460 este că o cale de atac poate fi exercitată împotriva unei hotărâri numai o singură dată, dacă legea prevede același termen de exercitare pentru toate motivele existente la data declarării acelei căi de atac.

La art. 460 alin. (3) din Codul de procedură civilă se prevede că, în situația în care prin aceeași hotărâre au fost soluționate mai multe cereri principale sau incidentale, dintre care unele sunt supuse apelului, iar altele recursului, hotărârea în întregul ei este supusă apelului, iar hotărârea dată în apel este supusă recursului, în această ipoteză urmând ca, potrivit art. 460 alin. (5), termenul de apel sau, după caz, de recurs să fie cel de drept comun, chiar dacă prin legi speciale se prevede altfel.

În doctrină s-a arătat că, în situația în care prin aceeași hotărâre au fost soluționate mai multe cereri principale sau incidentale supuse aceleiași căi de atac, dar pentru care legea prevede termene de exercitare diferite, nu sunt incidente dispozițiile art. 460 alin. (3) din Codul de procedură civilă, astfel că fiecare cerere va fi supusă căii de atac prevăzute de lege, în termenele stabilite de lege pentru fiecare dintre acestea (*Noul cod de procedură civilă-comentariu pe articole*, coordonat de Gabriel Boroș, vol. al II-lea, ediția a II-a revizuită și adăugită, editura Hamangiu, 2016, pag. 22).

Spre exemplu, în materia revizuirii, întrucât art. 511 din Codul de procedură civilă prevede termene diferite de exercitare a căii de atac (15 zile, 1 lună, 3 luni), în doctrină s-a apreciat că principiul unicității căii de atac nu se aplică (Gabriel Boroș, Mirela Stancu, *Drept procesual civil*, Editura Hamangiu, 2015, pag. 589; *Noul cod de procedură civilă-comentariu pe articole*, coordonat de Gabriel Boroș, vol. al II-lea, ediția a II-a revizuită și adăugită, editura Hamangiu, 2016, pag. 21; *Noul cod de procedură civilă, comentat și adnotat*, coordonat de Viorel Mihai Ciobanu și Marian Nicolae, vol. I, Editura Universul Juridic, 2013, pag. 1045).

Având în vedere că art. 460 alin. (3) din Codul de procedură civilă nu oferă o soluție pentru situația în care prin aceeași hotărâre au fost soluționate mai multe cereri principale sau incidentale supuse aceleiași căi de atac, dar pentru care legea prevede termene de exercitare diferite, rezultă că nu se aplică regula unicității căii de atac, astfel că fiecare cerere va fi supusă căii de atac în termenele stabilite de lege pentru fiecare dintre acestea.

Prin urmare, sentința prin care se soluționează atât cererea de suspendare a executării, cât și acțiunea în anularea actului administrativ urmează a fi supusă recursului în termen de 5 zile de la comunicare, sub aspectul soluției date cererii de suspendare a executării, conform art. 15 alin. (2) coroborat cu art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, precum și recursului în termen de 15 zile de la comunicare, sub aspectul soluției date acțiunii în anulare, conform art. 20 alin. (1) din aceeași lege.

De altfel, dacă s-ar accepta că, în situația supusă analizei, sunt aplicabile dispozițiile art. 460 alin. (3) și alin. (5) din Codul de procedură civilă, o atare soluție ar conduce la înlăturarea termenului special de recurs de 15 zile de la comunicare, prevăzut de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, și aplicarea celui de drept comun, prevăzut de art. 485 alin. (1) din Codul de procedură civilă.

Nu în ultimul rând, trebuie să se țină cont de faptul că procedura de judecată a cererii de suspendare a executării actului administrativ, inclusiv în calea de atac, este, în optica legiuitorului, una urgentă, aceasta fiind rațiunea pentru care s-a stabilit un termen scurt de exercitare a recursului, dat fiind că suspendarea executării este o excepție de la caracterul executoriu al actului administrativ.

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

***În unanimitate, participanții au agreeat soluția din opinia formatorilor INM.***

**6. Titlul problemei de drept: Legea nr. 115/1996. Calificarea diferită, ca venituri sau cheltuieli, a retragerilor de numerar de la ATM pentru care nu există dovezi, chiar indirecte, privind cheltuirea imediată (Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: anulare act administrativ*

*Acte normative incidente: Legea nr. 115/1996*

*Cuvinte cheie: venit, retrageri de numerar de la ATM*

**Soluții identificate în practica judiciară:**

*Într-o opinie*, s-a considerat că retragerile își mențin natura de venituri câtă vreme nu s-a dovedit că sumele de bani retrase de la bancomate au fost cheltuite. Persoanele cercetate puteau să depoziteze aceste sume de bani în propria locuință, fapt care nu constituie în sine o conduită ilicită.

*Într-o altă opinie*, s-a arătat că aceste sume de bani au fost cheltuite și trebuie trecute în balanța de venituri și cheltuieli la capitolul cheltuieli, câtă vreme nu s-a dovedit că ele au fost depuse într-un depozit bancar.

La nivelul *Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal*, problema analizată a fost soluționată diferit:

- prin Decizia nr. 225 din 31.01.2017 pronunțată în dosarul nr. 9249/2/2011\*, Înalta Curte a apreciat că retragerile în numerar de la ATM au fost considerate în mod corect de către Agenția Națională de Integritate drept cheltuieli, întrucât acestea sunt de fapt debitări de conturi, ceea ce presupune diminuarea sumelor de bani existente în conturile bancare;

- prin Decizia nr. 2570 din 19.06.2015 pronunțată în dosarul nr. 329/32/2011\*, Înalta Curte a arătat că nu poate fi primită ipoteza Agenției Naționale de Integritate referitoare la faptul că orice retragere de numerar reprezintă o cheltuială, în lipsa oricărei dovezi de utilizare în vreun scop a sumei respective, adică a ieșirii acesteia din patrimoniul persoanei.

**Opinia formatorilor INM:**

Retragerile de numerar de la ATM reprezintă *venituri* dacă sunt depozitate, economisite de către titularul de cont. Aceste sume de bani pot fi menționate la capitolul *cheltuieli* în situația în care sunt utilizate, folosite de către titular, adică primesc o anumită destinație. Așadar, sumele de bani retrase de la ATM reprezintă *venit* până la momentul la care au fost investite și au devenit *cheltuială*.

Cu alte cuvinte, retragerea de numerar nu poate fi considerată o ieșire din patrimoniu, suma aflându-se tot în posesia persoanei, cu același titlu de venit cu care a intrat când a fost virată în cont, până la momentul probării efectuării de cheltuieli sau existenței altor forme de ieșire din patrimoniu. Nu există vreo prezumție legală din punct de vedere contabil potrivit cu care retragerea de numerar dintr-un cont echivalează cu ieșirea sumei din patrimoniul persoanei verificate.

Prin urmare, persoanele cercetate de Agenția Națională de Integritate puteau să depoziteze aceste sume de bani în propria locuință, iar aceasta nu înseamnă că au avut o conduită ilicită.

**Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

*În unanimitate, participanții au agreeat soluția din opinia formatorilor INM, în sensul că sumele de bani în discuție reprezintă venituri până la momentul la care acestea sunt investite, moment de la care devin cheltuieli. Practica Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal este în prezent unitară, în același sens.*

**7. Titlul problemei de drept: Aplicarea în timp a legii de procedură civilă raportat la data sesizării Comisiei de cercetare a averii prin raportul de evaluare întocmit de ANI sau la data sesizării Secției de contencios administrativ și fiscal a curții de apel prin ordonanța comisiei, prevăzută de art. 104 alin. (1) lit. a) din lege (Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: anulare act administrativ*

*Acte normative incidente: art. 104 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 115/1996; art. 192 alin. (2) C.proc.civ.*

*Cuvinte cheie: aplicarea în timp a legii de procedură civilă*

### **Opinia formatorilor INM:**

Art. 192 alin. (2) din Codul de procedură civilă prevede că „Procesul începe prin înregistrarea cererii la instanță, în condițiile legii.”, iar art. 24 și următoarele din același act normativ conțin norme privind aplicarea legii de procedură civilă în timp, raportarea textelor legale făcându-se în principiu la proces.

În jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal s-a arătat că „În lipsa unei prevederi exprese a legii, nici componența comisiei, nici împrejurarea că reglementarea procedurii conține unele elemente specifice activității jurisdicționale - dreptul de apărare, citarea părților, dreptul de a propune probe - **nu imprimă activității de cercetare a averilor natura juridică a unei jurisdicții, soldate cu emiterea unui act administrativ-jurisdicțional ce întrunește atribuțiile puterii de lucru judecat, conform art. 2 alin. (1) lit. d) și e) din Legea nr. 554/2004. Cu atât mai puțin activitatea Comisiei ar putea fi asimilată activității de judecată desfășurate de instanțele judecătorești, conform art. 126 din Constituția României și Legii nr. 304/2004**” (decizia nr. 1881/23.05.2017 pronunțată în dosarul nr. 254/35/2014; în sens similar, a se vedea decizia nr. 3738/24.11.2015 pronunțată în dosarul nr. 16/36/2014 sau decizia nr. 1151/12.04.2016 pronunțată în dosarul nr. 1076/59/2013 ori decizia nr. 757/15.03.2016 pronunțată în dosarul nr. 151/59/2014, în care se mai arată și că „**acest act normativ reglementează procedura de control al averilor, care cuprinde o etapă administrativă, derulată în fața comisiei de cercetare a averilor, potrivit art. 10 - 15 din Legea nr. 115/1996, și o etapă judiciară, dată în competența secției de contencios administrativ și fiscal a curții de apel și supusă prevederilor art. 16 – 20 din lege.**”).

În consecință, în determinarea legii de procedură civilă prezintă relevanță în principiu data sesizării secției de contencios administrativ și fiscal a curții de apel, acesta fiind momentul la care începe procesul potrivit art. 192 alin. (2) din Codul de procedură civilă, iar **nu** data învestirii comisiei de cercetare a averii prin raportul de evaluare întocmit de Agenția Națională de Integritate.

Se impune a se observa însă de fiecare dată diferențierea făcută de Codul de procedură civilă (art. 24-27) între procesele noi, procesele în curs, mijloacele de probă și hotărâri judecătorești, urmând ca în funcție de fiecare instituție procesuală în parte să se identifice norma procesuală relevantă potrivit art. 24 – 27 amintite.

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

**În unanimitate, participanții au agreeat soluția din opinia formatorilor INM, opinie împărtășită și la nivelul Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție.**

**8. Titlul problemei de drept: Sancțiunea neparticipării unui consilier juridic din cadrul Agenției Naționale de Integritate la judecarea cauzei având ca obiect controlul averii potrivit art. 16 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 115/1996. În ipoteza în care Agenția Națională de Integritate formulează apărări scrise în cauza aflată pe rolul curții de apel, solicitând judecarea în lipsă, fără să trimită un reprezentant în instanță, se poate considera că acesta reprezintă o formă valabilă de participare? (Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: anulare act administrativ*

*Acte normative incidente: art. 16 alin. (1) din Legea nr. 115/1996; art. 174, art. 176 pct. 6 C.proc.civ.*

*Cuvinte cheie: calitatea procesuală a Agenției Naționale de Integritate*

### **Opinia formatorilor INM:**

Art. 16 alin. (1) din Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici prevede, în cazul judecării în primă instanță, că „Președintele curții de apel sau președintele secției de contencios administrativ și fiscal, primind dosarul, fixează termen de judecată, potrivit legii, și dispune citarea tuturor părților care au fost chemate la Agenție. Statul, prin Ministerul Economiei și Finanțelor, va fi întotdeauna citat în instanță. **Participarea procurorului și a Agenției Naționale de Integritate este obligatorie.**” [s.n.].

Din lectura atentă a textului legal se constată că legiuitorul nu a urmărit doar să identifice participanții la procesul civil în sensul Titlului II din Codul de procedură civilă, ci a instituit o obligație expresă de participare la proces atât a reprezentantului Ministerului Public, cât și a Agenției Naționale de Integritate. Asocierea acestor doi participanți în conținutul textului legal este relevantă pentru a verifica sancțiunea ce intervine în cazul în care judecata s-ar desfășura fără prezența vreunuia.

Astfel, art. 174 din Codul de procedură civilă prevede că „(1) Nulitatea este sancțiunea care lipsește total sau parțial de efecte actul de procedură efectuat cu nerespectarea cerințelor legale, de fond sau de formă. (2) Nulitatea este absolută atunci când cerința nerespectată este instituită printr-o normă care ocrotește un interes public. (3) Nulitatea este relativă în cazul în care cerința nerespectată este instituită printr-o normă care ocrotește un interes privat.”.

Raportat la definiția și clasificarea nulității actelor de procedură civilă, apreciem că textul art. 16 alin. (1) teza finală din Legea nr. 115/1996 reprezintă expresia unei norme care ocrotește un interes public, întrucât are scopul de a asigura, pe de o parte, o garanție de legalitate generală a procedurii prin prisma atribuțiilor conferite Ministerului Public de art. 131 alin. (1) din Constituția României revizuită („În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor”), iar pe de altă parte manifestarea interesului public în materia evaluării averii, atribuție de autoritate publică ce revine Agenției Naționale de Integritate potrivit art. 13 și următoarele din Legea nr. 176/2010.

În consecință, față de textul art. 174 din Codul de procedură civilă, nerespectarea art. 16 alin. (1) din Legea nr. 115/1996, ce instituie o normă de procedură civilă de fond, se sancționează cu nulitatea absolută.

Totodată, art. 176 din Codul de procedură civilă prevede că „Nulitatea nu este condiționată de existența unei vătămări în cazul încălcării dispozițiilor legale referitoare la: 1. capacitatea procesuală; 2. reprezentarea procesuală; 3. competența instanței; 4. compunerea sau constituirea instanței; 5. publicitatea ședinței de judecată; 6. alte cerințe legale extrinseci actului de procedură, dacă legea nu dispune altfel.”.

În acest context, omisiunea de participare a procurorului la proces, încălcându-se astfel art. 16 alin. (1) teza finală din Legea nr. 115/1996, atrage nulitatea absolută și necondiționată a hotărârii judecătorești, față de art. 174 raportat la art. 176 pct. 4 din Codul de procedură civilă, doctrina relevantă și o jurisprudență constantă admitând constituirea instanței inclusiv cu procurorul, participarea acestuia fiind una efectivă la fel ca și în cazul judecătorului, respectiv al grefierului, iar nu doar potențială prin citarea sa și/sau depunerea unor note scrise.

Pornind de la această constatare și reamintind că procurorul și Agenția Națională de Integritate sunt prevăzuți de art. 16 alin. (1) teza finală din Legea nr. 115/1996 în cadrul aceleiași reglementări, ce impune ca obligație legală participarea ambelor entități la proces, apreciem că, referitor la autoritatea publică în discuție, textul legal analizat instituie o cerință legală extrinsecă actului de procedură în sensul art. 176 pct. 6 din Codul de procedură civilă, motiv pentru care omisiunea de participare a Agenției Naționale de Integritate atrage tot o nulitate absolută necondiționată a hotărârii judecătorești.

Altfel spus, citarea Agenției și simpla formulare a unor note scrise în proces sau/și solicitarea acesteia de judecată în lipsă **nu** constituie o respectare a obligației de la art. 16 alin. (1) teza finală din Legea nr. 115/1996, întrucât sensul normei juridice este de a impune participarea efectivă a Agenției Naționale de Integritate printr-un reprezentant, la fel ca și în cazul procurorului.

De altfel, din însăși formularea art. 16 alin. (1) din Legea nr. 115/1996 se constată o diferențiere operată de legiuitor între Ministerul Public și Agenția Națională de Integritate, pe de o parte, care trebuie să participe la proces, respectiv celelalte părți, pe de altă parte, cu privire la care este suficientă citarea, cu consecința că participarea obligatorie a Agenției Naționale de Integritate presupune o cerință mai strictă din punct de vedere procesual.

Ca remediu, în măsura în care judecătorul ar constata faptul că Agenția Națională de Integritate nu participă la proces, opinăm că se poate face aplicarea art. 13 din Codul de procedură civilă – *„Instanța poate dispune înfățișarea în persoană a părților, chiar atunci când acestea sunt reprezentate.”*, sub sancțiunea art. 242 din același act normativ – *„Când constată că desfășurarea normală a procesului este împiedicată din vina reclamantului, prin neîndeplinirea obligațiilor stabilite în cursul judecății, potrivit legii, judecătorul poate suspenda judecata, arătând în încheiere care anume obligații nu au fost respectate. (...)”*. În acest din urmă sens, deși nu rezultă de manieră clară poziția procesuală ce revine Agenției Naționale de Integritate, se deduce că în arhitectura procesului civil aceasta are o calitate similară celei de reclamant, fiind partea interesată de admiterea acțiunii, respectiv ca instanța de judecată să dispună *„confiscarea bunurilor sau a cotei-părți nejustificate, (...) plata unei sume de bani, egală cu valoarea bunului, stabilită de instanță pe bază de expertiză.”* potrivit art. 18 alin. (1) din Legea nr. 115/1996.

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

*În cadrul dezbaterilor a fost exprimată opinia conform căreia dispozițiile art. 16 alin. (1) teza finală din Legea nr. 115/1996 privind participarea obligatorie a procurorului și a Agenției Naționale de Integritate sunt aplicabile numai în ipoteza sesizării instanței de contencios administrativ de către comisia de cercetare a averilor, nu și în procedura de contestare a actului administrativ reprezentant de ordonața de clasare, procedură de contencios administrativ guvernată de dispozițiile Legii nr. 554/2004, opinie împărtășită și la nivelul Ministerului Public.*

*Problema de drept a mai făcut obiectul dezbaterilor la Întâlnirea președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel, desfășurată la Curtea de Apel București, în perioada 26-27 martie 2015, opinia însușită cu acea ocazie, în unanimitate, fiind în sensul că „dispozițiile Legii nr. 115/1996 trebuie corelate cu cele ale Codului de procedură civilă, context în care trebuie remarcată diferența între calitatea procesuală a ANI – aceea de parte în proces, care va fi citată în această calitate – și a procurorului, a cărui participare este obligatorie, conform dispozițiilor art. 16 din Legea nr. 115/1996. Plecând de la această distincție, s-a apreciat că*



*neparticiparea procurorului atrage nulitatea hotărârii, pe când în cazul ANI, dată fiind calitatea de parte în proces, neregularitatea poate consta doar în necitarea legală a acesteia”.*

*Întrucât nu au fost invocate aspecte noi de jurisprudență neunitară, participanții au agreeat, în unanimitate, menținerea soluției adoptate cu ocazia întâlnirii precedente.*

**9. Titlul problemei de drept: Interpretarea și aplicarea art. 85 din Legea nr. 188/1999. Cauze având ca obiect dispoziții de imputare emise de primar având ca premisă un raport al Curții de Conturi. Data constatării pagubei (Curtea de Apel Brașov)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: litigiu privind funcția publică (Legea nr. 188/1999)*

*Acte normative incidente: art. 85 din Legea nr. 188/1999*

*Cuvinte cheie: data constatării pagubei*

*Într-o opinie, însușită în cadrul întâlnirii trimestriale din luna decembrie 2017, s-a concluzionat în sensul că data constatării pagubei este data la care conducătorul entității controlate a luat cunoștință de decizia definitivă prin care Camera de Conturi a impus luarea unor măsuri de recuperare a unui prejudiciu estimat. Or, cel târziu la data comunicării hotărârii definitive a Curții de Conturi, pârâta avea cunoștință de existența unui astfel de prejudiciu, astfel că, în termen de 30 de zile, conducătorul pârâtei trebuia să procedeze la emiterea deciziei de imputare.*

*Într-o altă opinie, s-a menționat faptul că la momentul rămânerii definitive în instanță a deciziei Curții de Conturi începe să curgă termenul de 30 de zile, întrucât dispoziția normativă analizată face referire la „constatarea pagubei”, iar aceasta nu se poate concretiza decât într-un act al conducătorului entității controlate în care se stabilește existența și autorul prejudiciului estimat.*

### **Opinia formatorilor INM:**

*În urma activității de control desfășurate la entitatea verificată de structura Curții de Conturi se încheie raportul de control, iar pentru valorificarea constatărilor înscrise în cuprinsul acestuia se întocmește decizia în care se consemnează existența unor erori/abateri de la legalitate și regularitate care au determinat producerea unor prejudicii și se dispune către conducerea acesteia să stabilească întinderea prejudiciului și să ia măsuri pentru recuperarea sa. Decizia se comunică conducerii entității auditate.*

*Conform pct. 204 din H.G. nr. 155/2014 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități:*

*“Împotriva măsurilor dispuse prin decizie, precum și a termenului stabilit pentru ducerea la îndeplinire a unora dintre aceste măsuri, în termen de 15 zile calendaristice de la data primirii acesteia, conducătorul entității verificate poate depune/transmite contestație la structura Curții de Conturi care a emis decizia.”*

*Potrivit pct. 210 din Regulament:*

*“Contestația suspendă obligația executării deciziei până la soluționarea ei de către comisia de soluționare a contestațiilor. Executarea măsurilor devine obligatorie de la data comunicării încheierii formulate de comisia de soluționare a contestațiilor, prin care se respinge integral sau parțial contestația. Prin "data comunicării încheierii" se înțelege data confirmării de primire a acesteia, menționată pe documentul de transmitere a încheierii.*

*În condițiile în care entitatea verificată formulează cerere de suspendare a măsurilor stabilite prin decizie, iar instanța de judecată, prin hotărâre, dispune suspendarea, măsurile dispuse devin obligatorii de la data încetării suspendării dispuse de instanță.”*

În baza dispozițiilor art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c) a aceluiași articol, pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile.”

Norma analizată are caracter imperativ și instituie în sarcina conducătorului autorității sau instituției publice auditate obligația să emită un ordin sau o dispoziție de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei.

< **Data constatării pagubei este data la care conducătorul autorității sau instituției publice auditate a luat cunoștință de existența acesteia; în concret, este vorba despre momentul la care serviciul de contabilitate i-a comunicat referatul pe care l-a întocmit în acest sens.**

< Dacă conducătorul autorității sau instituției publice auditate **contestă decizia emisă de structura Curții de Conturi, în temeiul dispozițiilor pct. 204 din Regulament, data constatării pagubei este data la care i se comunică încheierea formulată de comisia de soluționare a contestațiilor, deoarece contestația suspendă obligația executării deciziei până la soluționarea ei de către comisia de soluționare a contestațiilor**, conform pct. 210 din Regulament.

< Dacă conducătorul autorității sau instituției publice auditate **formulează cerere de suspendare a măsurilor stabilite prin decizie, iar instanța de judecată, prin hotărâre, admite cererea, măsurile dispuse devin obligatorii de la data încetării măsurii suspendării dispuse de instanță. Ca atare, data constatării pagubei este data la care încetează măsura suspendării executării deciziei.**

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

**1. Referitor la data constatării pagubei de către conducătorul autorității/instituției publice auditate, în punctele de vedere exprimate au fost identificate:**

a) un moment subiectiv, respectiv data la care conducătorul autorității auditate constată paguba ca urmare a referatului întocmit de compartimentul de specialitate. În acest sens, s-a arătat că dispozițiile art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 nu leagă începutul curgerii termenului de 30 de zile pentru emiterea deciziei de imputare de momentul la care entitatea controlată era obligată să stabilească paguba, ci de momentul constatării pagubei, moment subiectiv, care poate depinde chiar de conduita conducătorului entității controlate.

b) un moment obiectiv, constând în data la care conducătorul autorității trebuia și putea să constate paguba, având ca limită maximă termenul de prescripție de 3 ani a dreptului de a emite ordinul sau dispoziția de imputare, termen calculat de la data producerii pagubei.

În ceea ce privește momentul obiectiv, a fost operată următoarea distincție:

– în cazul în care decizia organului de control cuprinde cuantificarea prejudiciului, data constatării pagubei este data comunicării deciziei conducătorului autorității/instituției auditate;

– în situația în care decizia organului de control se rezumă la identificarea neregulilor/abaterilor de la legalitate și regularitate, conducătorul autorității sau instituției este obligat ca, în termenul stabilit prin decizie, să stabilească întinderea prejudiciului, persoanele responsabile și să ia măsuri în vederea recuperării acestuia; expirarea termenului stabilit prin decizie marchează momentul de la care începe să curgă termenul de 30 de zile de emitere a ordinului sau dispoziției de imputare.

A fost exprimată și opinia conform căreia data înregistrării raportului de control la entitatea auditată reprezintă data cunoașterii pagubei, cu condiția ca raportul de control să cuprindă estimarea la zi a prejudiciilor constatate.

Contrar acestei opinii, s-a menționat că raportul de control reprezintă doar un act preliminar, stabilirea obligațiilor în sarcina entității controlate, inclusiv de cuantificare a prejudiciului, realizându-se prin decizia emisă de organul de control.

**2. Cu privire la consecințele pe care admiterea cererii de suspendare a măsurilor stabilite prin decizie le produce asupra datei constatării pagubei, au fost exprimate următoarele opinii:**

- suspendarea de către instanță a măsurilor stabilite prin decizia organelor de control ale Curții de Conturi reprezintă un aspect de executare a măsurilor dispuse, fără relevanță în stabilirea momentului constatării pagubei;

- suspendarea de către instanță a măsurilor stabilite prin decizia organelor de control ale Curții de Conturi suspendă constatarea pagubei, întrucât constatarea presupune identificarea abaterii cauzatoare de prejudiciu și cuantificarea acestuia.

**3. Referitor la cele două opinii exprimate la nivelul Curții de Apel Brașov, s-a apreciat că, în absența unei soluții de suspendare a executării măsurilor dispuse prin decizia organelor de control, pronunțată de instanță, definitivarea deciziei în procedura administrativă, și nu în cea judiciară (prin soluționarea definitivă a acțiunii în anularea deciziei), marchează momentul obiectiv cel mai târziu în care conducătorul autorității putea și trebuia să constate existența pagubei.**

**Având în vedere că nu s-a reușit conturarea unei opinii majoritare asupra problemei puse în discuție, participanții au agreeat amânarea discutării acesteia pentru întâlnirea următoare.**

**10. Titlul problemei de drept: Natura răspunderii juridice (contractuală sau cvasi delictuală) în cazul acțiunilor în pretenții formulate de instituția care a acordat contractul de achiziție publică împotriva beneficiarului contractului, ca urmare a constatării unui prejudiciu prin decizie a Camerei de Conturi, menținută în urma promovării acțiunii în contencios administrativ (Curtea de Apel Brașov)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: achiziții publice*

*Obiect ECRIS: pretenții*

*Acte normative incidente: art. 1.165 C. civ.; art. 33 din Legea nr. 94/1992*

*Cuvinte cheie: răspundere contractuală, achiziții publice*

#### **Soluții identificate în practica judiciară:**

*Într-o opinie*, însușită în cadrul întâlnirii trimestriale din luna martie 2018 a judecătorilor acestei instanțe, s-a concluzionat în sensul că *natura răspunderii juridice este contractuală*, întrucât părțile sunt legate de dispozițiile contractului de achiziție publică (eventual și ale actelor adiționale), plățile fiind făcute în baza acestor contracte.

*Într-o altă opinie*, s-a arătat că plata nedatorată (de pildă, justificată de părți prin faptul că unitatea administrativ-teritorială a efectuat plățile din eroare) sau îmbogățirea fără justă cauză ar putea fi temei al pretențiilor derivând din prejudiciul rezultat din executarea necorespunzătoare a contractului de achiziții publice.

#### **Opinia formatorilor INM:**

##### **Răspunderea juridică este contractuală.**

Pornind de la reglementarea cuprinzătoare a izvoarelor obligațiilor (art. 1.165 Cod civil), doctrina a distins între *obligațiile născute din acte juridice* (din acte juridice *unilaterale* - e.g., oferta irevocabilă de a contracta; angajamentul unilateral - sau din *contracte* - e.g., contractul de vânzare) și *obligațiile născute din fapte juridice* (din *fapte juridice licite* - gestiunea de afaceri, plata nedatorată, alte fapte de care legea

leagă nașterea unei obligații - sau din *fapte juridice ilicite* - obligațiile de reparare născute din angajarea răspunderii delictuale).

Conform art. 33 din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, în situațiile în care se constată existența unor abateri de la legalitate și regularitate, care au determinat producerea unor prejudicii, se comunică conducerii entității publice auditate această stare de fapt; stabilirea întinderii prejudiciului și dispunerea măsurilor pentru recuperarea acestuia devin obligație a conducerii entității auditate.

În aplicarea acestei dispoziții legale, conducerea entității publice auditate are obligația de a lua măsuri pentru recuperarea prejudiciului.

În condițiile în care între părți a fost încheiat un contract de achiziție publică, iar în urma neexecutării corespunzătoare a acestuia a rezultat un prejudiciu, constatat printr-o decizie a camerei de conturi județene, răspunderea juridică nu poate fi decât contractuală.

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

*În unanimitate, participanții au agreeat soluția expusă în opinia formatorilor INM.*

**11. Titlul problemei de drept: Aplicabilitatea HP 34/2017 privind art. 182 Cod procedură civilă în ce privește modul de calcul special al termenelor prevăzut de art. 5 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 (Curtea de Apel Brașov)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: litigiu privind achizițiile publice*

*Acte normative incidente: art. 5, art. 68 din Legea nr. 101/2016; art. 181, art. 182 C.proc.civ.;*

*Decizia ÎCCJ nr. 34/2017 (HP)*

*Cuvinte cheie: termen*

Din expunerea problemei de drept sesizate de Curtea de Apel Brașov rezultă următoarele opinii conturate în practica judiciară:

*Într-o opinie*, însușită prin minuta întâlnirii trimestriale din decembrie 2017 s-a concluzionat că HP 34/2017 privind art. 182 Cod procedură civilă nu este aplicabil în ce privește modul de calcul special al termenelor prevăzut de art. 5 din Legea nr. 101/2016. În argumentare s-au reținut textele art. 5 și 68 din Legea nr. 101/2016 raportat la decizia nr. 34/2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept. Astfel, analizând cuprinsul dispozițiilor precitate rezultă că prevederile art. 5 din Legea nr. 101/2016 nu pot fi interpretate în sensul obligatoriu statuat prin Decizia nr. 34/2017, raportarea la programul de lucru al instanței fiind contrară prevederilor exprese ale art. 5 care fac referire la „*expirarea ultimei ore a ultimei zile a termenului*” ori „*expirarea ultimei ore a următoarei zile lucrătoare*”.

*Opinia contrară*, neînsușită, a fost indicată de Curtea de Apel Brașov în sensul că art. 5 din Legea nr. 101/2016 nu este contrar față de dispozițiile de drept comun interpretate prin Decizia nr. 34/2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție în complet pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

### **Opinia formatorilor INM:**

Art. 5 din Legea nr. 101/2016 prevede că „(1) *Termenele procedurale stabilite de prezenta lege, exprimate în zile, încep să curgă de la începutul primei ore a primei zile a termenului și se încheie la expirarea ultimei ore a ultimei zile a termenului.* (2) *Ziua în cursul căreia a fost comunicat un act*

*procedural nu este luată în calculul termenului. Dacă ultima zi a unui termen exprimat altfel decât în ore este o zi nelucrătoare, termenul se încheie la expirarea ultimei ore a următoarei zile lucrătoare.”.*

Acest text legal este reglementat în corpul Legii nr. 101/2016 în partea referitoare la *Dispozițiile generale*, având așadar aplicabilitate pentru orice situație de calcul al termenelor reglementate de Legea nr. 101/2016, în măsura în care nu există o altă normă specială care să devină incidentă în mod prioritar.

Totodată, art. 5 din Legea nr. 101/2016 prezintă caracter special față de reglementarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, dat fiind că art. 68 din Legea nr. 101/2016 prevede că **„Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, ale Legii nr. 134/2010, republicată, cu modificările ulterioare, și cu cele ale Legii nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, în măsura în care prevederile acestora din urmă nu sunt contrare.”**. Așadar, Codul de procedură civilă – drept comun general în materie procesual civilă, dat fiind și art. 2 din Legea nr. 134/2010 republicată – se va aplica doar în completarea textelor legale speciale, în măsura în care acestea nu reglementează altfel.

Textul în discuție prevede că un termen procedural stabilit de Legea nr. 101/2016, exprimat în zile, începe să curgă de la începutul primei ore a primei zile a termenului și se încheie la expirarea ultimei ore a ultimei zile a termenului, cu mențiunea că ziua în cursul căreia a fost comunicat un act procedural nu este luată în calculul termenului, iar dacă ultima zi a unui termen exprimat altfel decât în ore este o zi nelucrătoare, termenul se încheie la expirarea ultimei ore a următoarei zile lucrătoare. Așadar, sistemul de calcul este unul **intermediar**.

Art. 181 alin. (1) pct. 2 din Codul de procedură civilă arată că *„Termenele, în afară de cazul în care legea dispune altfel, se calculează după cum urmează: (...) 2. când termenul se socotește pe zile, nu intră în calcul ziua de la care începe să curgă termenul, nici ziua când acesta se împlinește;”*, instituind un mod de calcul **exclusiv** sau pe zile libere.

Or, acest sistem de calcul propriu Codului de procedură civilă, având caracter de drept comun, este înlăturat de la aplicare de norma specială a art. 5 raportat la art. 68 din Legea nr. 101/2016, prin care se instituie un sistem de calcul intermediar specific acestui act normativ special.

Art. 182 din Codul de procedură civilă prevede că *„(1) Termenul care se socotește pe zile, săptămâni, luni sau ani se împlinește la ora 24,00 a ultimei zile în care se poate îndeplini actul de procedură. (2) Cu toate acestea, dacă este vorba de un act ce trebuie depus la instanță sau într-un alt loc, termenul se va împlini la ora la care activitatea încetează în acel loc în mod legal, dispozițiile art. 183 fiind aplicabile.”*.

Din lectura atentă a acestei din urmă norme juridice reiese că scopul său este de a explicita suplimentar modul de calcul al termenelor, așa cum a fost prevăzut la art. 181 din Codul de procedură civilă, având, pe de o parte, o formulare asemănătoare celei din art. 5 al Legii nr. 101/2016, în sensul că termenul pe zile se împlinește la ora 24,00 a ultimei zile în care se poate îndeplini actul de procedură, dar, pe de altă parte, și o reglementare contrară celei din legea specială, întrucât prevede că în cazul actului ce trebuie depus la instanță sau într-un alt loc, termenul se va împlini la ora la care activitatea încetează în acel loc în mod legal. Astfel, în această din urmă ipoteză normativă, ultima zi a termenului procedural calculat pe zile libere nu va fi una completă de 24 de ore, ci limitată la ora la care activitatea încetează în locul relevant. În schimb, o astfel de restrângere nu rezultă nici din litera și nici spiritul art. 5 al Legii nr. 101/2016.

Diferențierea se impune a fi făcută cu atât mai necesar cu cât sistemele de calcul sunt diferite, în cazul celui exclusiv sau pe zile libere, specific Codului de procedură civilă, legiuitorul acordând deja un beneficiu în favoarea părții interesate prin neincluderea în calcul a ultimei zile a termenului, astfel că limitarea dreptului de sesizare la ora închiderii programului de lucru în locul relevant nu afectează durata legală a termenului procedural. În schimb, Legea nr. 101/2016 stabilește un sistem de calcul intermediar, în care ultima zi a termenului procedural se include în calcul, astfel că aplicarea art. 182 alin. (2) din Codul de procedură civilă ar avea ca efect faptul că termenul nu mai se încheie la expirarea ultimei ore a ultimei zile, ci la ora la care activitatea încetează, respectiv potențial mai devreme.

În aceste condiții, art. 181 alin. (1) pct. 2 și art. 182 din Codul de procedură civilă sunt contrare art. 5 din Legea nr. 101/2016, ceea ce exclude aplicarea lor în completarea acestui din urmă text legal, dat fiind și art. 68 din legea specială.

Decizia nr. 34/2017 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prevede că „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 182 și art. 183 din Codul de procedură civilă, actul de procedură transmis prin fax sau poștă electronică, în ultima zi a termenului care se socotește pe zile, după ora la care activitatea încetează la instanță, nu este socotit a fi depus în termen.”. Fiind o dezlegare a unor chestiuni de drept în legătură cu art. 182 din Codul de procedură civilă, text legal ce nu se aplică în materia proceselor prevăzute de Legea nr. 101/2016, **decizia nr. 34/2017 a instanței supreme nu este aplicabilă.**

Observând însă și decizia Curții Constituționale a României nr. 605/2016, dar și textele art. 16 alin. (5), respectiv 50<sup>1</sup> alin. (4) (specifice contestației administrativ-jurisdicționale și contestației judiciare privind procedurile de atribuire a contractului de achiziție publică) din Legea nr. 101/2016, astfel cum a fost modificată și completată prin O.U.G. nr. 45/2018, apreciem că simpla trimitere fax sau e-mail de către persoana interesată nu va atesta prin ea însăși încadrarea în termenul legal, ci ea trebuie unită cu o confirmare de primire a acestora (inclusiv în forma vizei de înregistrare aplicată de instanță sau de partea adversă – autoritate contractantă), valorând dovadă a datei certe a corespondenței, ceea ce face ca expeditorul care recurge la fax sau e-mail să suporte riscul emiterii unei confirmări de trimitere după împlinirea termenului legal, adică riscul tardivității actului de procedură.

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

***Cu majoritate (1 abținere) participanții au agreeat soluția expusă în opinia formatorilor INM.***

### **12. Titlul problemei de drept: Nulitatea contractului de achiziție publică încheiat în perioada de activitate a O.U.G. nr. 34/2006. Dispoziții de drept material și procesual aplicabile (Curtea de Apel Constanța)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: achiziții publice*

*Obiect ECRIS: litigiu privind achizițiile publice*

*Acte normative incidente: art. 69 din Legea nr. 101/2016; art. 236 alin. (4) din Legea nr. 98/2016; art. 6 C. civ.; art. 4 din Legea nr. 71/2011*

*Cuvinte cheie: nulitate contract achiziție publică, aplicarea legii în timp*

Din expunerea problemei de drept sesizate de Curtea de Apel Constanța rezultă că pe rolul acestei instanțe, în faza procesuală a recursului, s-au înregistrat cereri având ca obiect nulitatea contractului de achiziție publică încheiat în perioada de activitate a O.U.G. nr. 34/2006 ce au primit soluții diferite.

Odată cu intrarea în vigoare a Legilor nr. 98/2016 și nr. 101/2016 și abrogarea O.U.G. nr. 34/2006 se pune problema aplicării în timp a legii în aceste litigii cu privire la motivele de nulitate invocate, termenul de introducere a acțiunii și legea procedurală aplicabilă.

Astfel, în practica instanței menționate, s-au conturat următoarele opinii:

*În opinie majoritară*, în privința legii procesuale aplicabile cererilor privind anularea contractelor de achiziție încheiate sub imperiul O.U.G. nr. 34/2006, în raport de dispozițiile art. 69 alin. (1) și (2) din Legea nr. 101/2016, legea procesuală aplicabilă este Legea nr. 101/2016.

În consecință, calea de atac este recursul în 10 zile de la comunicare, iar termenul de recurs se va calcula conform art. 5 din lege; cererea este supusă taxelor judiciare de timbru stabilite de Legea nr. 101/2016.

De asemenea, conform prevederilor tranzitorii de la art. 69 alin. (4), termenele procedurale aflate în curs la data intrării în vigoare a Legii nr. 101/2016 rămân supuse legii în vigoare la data la care au început să curgă. Prevederile art. 69 alin. (4) din Legea nr. 101/2016 trebuie interpretate în sensul că se referă nu numai la noțiunea de durată a termenului, dar și la consecințele și actele de procedură legate de aceste termene.

În privința dreptului material aplicabil, se observă că dispozițiile art. 69 alin. (1) și (2) din Legea nr. 101/2016 stabilesc că acțiunile se soluționează „în condițiile și cu procedura prevăzute de legea în vigoare la data la care au fost depuse”. Aceste dispoziții trebuie interpretate, în raport de principiul neretroactivității legii și de faptul că Legea nr. 101/2016 reglementează în principal aspecte de procedură, în sensul că motivele de nulitate privind contractele de achiziție încheiate sub imperiul O.U.G. nr. 34/2006, inclusiv termenul de formulare a acțiunii, sunt cele prevăzute de O.U.G. nr. 34/2006, și nu de dispozițiile noi din Legea nr. 101/2016. Nu se poate impune părților contractante respectarea unor dispoziții legale referitoare la valabilitatea încheierii contractului, care nu erau în vigoare la momentul încheierii contractului.

*În opinie minoritară*, încălcarea principiului constituțional al neretroactivității legii nu poate fi stabilită de judecătorul de drept comun, ci de cel constituțional, motiv pentru care ar trebui invocată neconstituționalitatea dispozițiilor art. 69 din Legea nr. 101/2016. S-a apreciat că, atâta vreme cât legea nu distinge, înseamnă că sunt aplicabile și normele de drept material cuprinse în Legea nr. 101/2016, respectiv cauzele de nulitate prevăzute de art. 58.

Se consideră că distincția menționată prezintă importanță întrucât, deși este vorba de o nulitate absolută, există o diferență clară de abordare a legiuitorului în ceea ce privește termenul de formulare a acțiunii.

Astfel, art. 287<sup>14</sup> din O.U.G. nr. 34/2006 instituie un termen de 30 de zile, respectiv 6 luni de la încheierea contractului, stabilind că „Cererea introdusă după expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) se soluționează potrivit dispozițiilor art. 287<sup>11</sup>.”, în timp ce art. 60 din Legea nr. 101/2016 instituie doar termenul de 30 de zile, respectiv termenul de 6 luni de la data publicării anunțului de atribuire a contractului, pe care îl califică drept termen de decădere.

### **Opinia formatorilor INM:**

Potrivit art. 69 din Legea nr. 101/2016 „(1) *Contestațiile/Cererile/Plângerile aflate în curs de soluționare la Consiliu/instanța de judecată la data intrării în vigoare a prezentei legi continuă să fie soluționate în condițiile și cu procedura prevăzute de legea în vigoare la data la care au fost depuse.* (2) *Dispozițiile prezentei legi se aplică numai contestațiilor/cererilor/plângerilor formulate după intrarea ei în vigoare.* (3) *Contestațiile depuse, în condițiile legii, la poștă, înainte de data intrării în vigoare a prezentei legi, rămân supuse soluționării conform legii în vigoare la data la care au fost depuse, chiar dacă sunt înregistrate la Consiliu/instanța de judecată după această dată.* (4) *Termenele procedurale aflate în curs la data intrării în vigoare a prezentei legi rămân supuse legii în vigoare la data la care au început să curgă.*”.

Din lectura atentă a textului legal menționat rezultă concluzia că acesta conține o serie de norme juridice tranzitorii în materie procesuală, iar nu proprii dreptului substanțial (material). Astfel, premisele de aplicare ale art. 69 în discuție se regăsesc în sintagmele „*contestațiile/cererile/plângerile*” sau „*contestațiile*” (alin. 1, 2 și 3 ale textului) și „*termenele procedurale*” (alin. 4), ce reies a constitui domeniul de aplicare unde legiuitorul intenționează să reglementeze. Se observă că accentul este pus de legiuitor **nu** pe dimensiunea materială / substanțială a procesului, ci pe desfășurarea acestuia, sens în care legiuitorul se raportează la procese *lato sensu* aflate în curs de soluționare la sau declanșate după intrarea în vigoare a Legii nr. 101/2016, lămurind inclusiv regimul cererilor aflate la stadiul de corespondență transmisă, dar neînregistrate încă la organul de jurisdicție; totodată, prin ultimul alineat al textului legiuitorului se limitează să prevadă doar cu privire la „*termenele procedurale*”, ceea ce nu acoperă și termenele specifice dreptului substanțial / material.

În consecință, în privința legii procesuale aplicabile cererilor privind anularea contractelor de achiziție publică încheiate sub imperiul O.U.G. nr. 34/2006, legea procesuală aplicabilă este Legea nr. 101/2016 în măsura în care cererea de chemare în judecată a fost formulată după intrarea sa în vigoare.

De altfel, observând norme tranzitorii având caracter general în domeniul dreptului substanțial / material sau al celui procesual – art. 6 din Legea nr. 287/2009 sau art. 24 și următoarele din Legea nr. 134/2010, cu care se completează Legea nr. 101/2016 potrivit art. 68 din conținutul său – constatăm că referința legiuitorului la cerere ori proces privește aspecte de procedură civilă, în timp ce chestiunile de drept material / substanțial sunt reglementate prin identificarea instituției vizate (actul juridic, faptul juridic, nulitatea, prescripția, decăderea etc.).

În acest context, exprimarea legiuitorului din textul art. 69 amintit se înscrie în linia de formulare a normelor tranzitorii specifice materiei procesuale, fără a se putea aprecia că este una atât de generică încât să acopere și domeniul legii materiale, nici litera și nici spiritul reglementării nedemonstrând o intenție în acest din urmă sens.

Astfel, în lipsa unei norme tranzitorii în conținutul Legii nr. 101/2016 care să trateze aspecte de drept substanțial / material, așa cum sunt cele privind nulitatea contractului de achiziție publică *lato sensu*, față de art. 68 din conținutul său, Legea nr. 101/2016 se va completa cu dreptul comun (general) în materie de contracte, anume Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, care la art. 6 arată între altele că „(1) **Legea civilă este aplicabilă cât timp este în vigoare. Aceasta nu are putere retroactivă.** (2) *Actele și faptele juridice încheiate ori, după caz, săvârșite sau produse înainte de intrarea în vigoare a legii noi nu pot genera alte efecte juridice decât cele prevăzute de legea în vigoare la data încheierii sau, după caz, a săvârșirii ori producerii lor.* (3) **Actele juridice nule, anulabile sau afectate de alte cauze de ineficacitate la data intrării în vigoare a legii noi sunt supuse dispozițiilor legii vechi, neputând fi considerate valabile ori, după caz, eficace potrivit dispozițiilor legii noi.** (4) **Prescripțiile, decăderile și uzucapiunile începute și neîmplinite la data intrării în vigoare a legii noi sunt în întregime supuse dispozițiilor legale care le-au instituit.** (5) *Dispozițiile legii noi se aplică tuturor actelor și faptelor încheiate sau, după caz, produse ori săvârșite după intrarea sa în vigoare, precum și situațiilor juridice născute după intrarea sa în vigoare.* (6) *Dispozițiile legii noi sunt de asemenea aplicabile și efectelor viitoare ale situațiilor juridice născute anterior intrării în vigoare a acesteia, derivate din starea și capacitatea persoanelor, din căsătorie, filiație, adopție și obligația legală de întreținere, din raporturile de proprietate, inclusiv regimul general al bunurilor, și din raporturile de vecinătate, dacă aceste situații juridice subzistă după intrarea în vigoare a legii noi.* [s.n.].

Totodată, în măsura în care contractul a fost încheiat anterior datei de 1 octombrie 2011, când a intrat în vigoare Legea nr. 287/2009, vor fi avute în vedere normele tranzitorii din conținutul Legii nr. 71/2011, din care menționăm exemplificativ art. 4 – „*La data intrării în vigoare a Codului civil, actele juridice nule, anulabile sau afectate de alte cauze de ineficacitate, prevăzute de Codul civil din 1864, precum și de alte acte normative, rămân supuse dispozițiilor legii vechi, neputând fi considerate valabile ori, după caz, eficace potrivit Codului civil sau dispozițiilor prezentei legi.*” sau art. 201 – „*Prescripțiile începute și neîmplinite la data intrării în vigoare a Codului civil sunt și rămân supuse dispozițiilor legale care le-au instituit.*”.

De altfel, potrivit art. 236 alin. (4) din Legea nr. 98/2016 „**Contractele de achiziție publică/Acordurile-cadru încheiate înainte de data intrării în vigoare a prezentei legi sunt supuse dispozițiilor legii în vigoare la data când acestea au fost încheiate în tot ceea ce privește încheierea, modificarea, interpretarea, efectele, executarea și încetarea acestora.**” [s.n.], acest text legal instituind principiul general de drept *tempus regit actum*; o reglementare similară se identifică și la art. 253 alin. (4) din Legea nr. 99/2016, precum și la art. 115 alin. (4) din Legea nr. 100/2016.

#### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

***În unanimitate, participanții au agreat soluția expusă în opinia formatorilor INM, în sensul că:***



– *legea procesuală aplicabilă cererilor privind anularea contractelor de achiziție publică încheiate sub imperiul O.U.G. nr. 34/2006 este Legea nr. 101/2016 numai în măsura în care cererea de chemare în judecată a fost formulată după intrarea sa în vigoare;*

– *în absența unei norme tranzitorii în conținutul Legii nr. 101/2016 care să privească aspecte de drept substanțial, în ceea ce privește cauzele de nulitate a contractelor de achiziție publică încheiate sub imperiul O.U.G. nr. 34/2006 sunt aplicabile dispozițiile acestei ordonanțe, în temeiul art. 6 alin. (3) C.civ., respectiv al art. 4 din Legea nr. 71/2011, în măsura în care contractele au fost încheiate anterior intrării în vigoare a noului Cod civil.*

**13. Titlul problemei de drept: Admisibilitatea/inadmisibilitatea cererilor privind emiterea ordonanțelor de plată pentru pretențiile derivând din contractele administrative (Curtea de Apel Suceava - Tribunalul Botoșani)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: ordonanță de plată*

*Acte normative incidente: art. 16 din Legea nr. 72/2013; art. 1.013 C.proc.civ.*

*Cuvinte cheie: procedura ordonanței de plată, achiziții publice*

#### **Soluții identificate în practica judiciară:**

*Într-o opinie*, s-a considerat că sunt admisibile cererile privind emiterea ordonanțelor de plată pentru pretențiile derivând din contractele administrative, în cazul îndeplinirii condițiilor prevăzute de art. 1014 Cod procedură civilă.<sup>4</sup>

*Într-o altă opinie*, s-a apreciat că acest tip de acțiuni sunt inadmisibile pe calea procedurii ordonanței de plată.

În motivare, s-a arătat faptul că interpretarea dispozițiilor art. 1013 Cod procedură civilă - care reglementează în mod expres natura civilă a contractelor din care rezultă obligațiile de plată ce pot fi solicitate pe calea procedurii speciale - conduce la concluzia excluderii de la aplicabilitatea ordonanței de plată a creanțelor pretinse în temeiul contractelor de achiziție publică, acte administrative asimilate, potrivit definiției legale conținută în art. 2 alin. (1) lit. c) teza a II-a din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, contractelor încheiate cu autoritățile publice, în condițiile O.U.G. nr. 34/2006, respectiv cu autoritățile contractante, în temeiul Legii nr. 98/2016. Aceste cauze trebuie derulate sub imperiul procedurilor care le guvernează, stabilite prin 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 sau O.U.G. nr. 34/2006, acte normative ce se completează în primul rând cu prevederile Legii nr. 554/2004 și doar subsecvent cu dispozițiile Codului de procedură civilă.

Un alt argument reținut a fost acela că prin reforma legislativă adusă de noul Cod de procedură civilă s-a urmărit inclusiv eliminarea paralelismului creat prin norme similare (precum coexistența O.U.G. nr. 119/2007 cu O.G. nr. 5/2001) și crearea unei proceduri speciale unice, aplicabilă creanțelor menționate în art. 1014 Cod procedură civilă.

#### **Opinia formatorilor INM:**

---

<sup>4</sup> Notă: Tribunalul București - Secția a VI-a Civilă, prin sentința civilă nr. 2825/02.06.2014, pronunțată în dosarul nr. 10842/3/2014, a admis cererea de ordonanță de plată prin care reclamanta a solicitat obligarea părâtei CNADNR S.A. la plata unei facturi rezultate din executarea contractului de antrepriză de lucrări.

Procedura ordonanței de plată este aplicabilă creanțelor izvorâte din contractele de achiziție publică încheiate între un profesionist și o autoritate contractantă, contracte nominalizate în Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice.

Potrivit art. 16 din Legea nr. 72/2013 privind măsurile pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte încheiate între profesioniști și între aceștia și autorități contractante, „dacă debitorul întârzie în efectuarea plății, creditorul poate obține un titlu executoriu prin procedura ordonanței de plată, prevăzută de dispozițiile art. 1.013-1.024 din cadrul Titlului IX al Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare.”

Domeniul de aplicare al legii anterior enunțate este acela al „creanțelor certe, lichide și exigibile, constând în obligații de plată a unor sume de bani care rezultă dintr-un contract încheiat între profesioniști sau între aceștia și o autoritate contractantă, contractul având ca obiect furnizarea de bunuri sau prestarea de servicii, inclusiv proiectarea și execuția lucrărilor publice, a clădirilor și a lucrărilor de construcții civile.”

Așa cum rezultă chiar din titlul său, Legea nr. 101/2016 instituie 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.

Prin Titlul IX al Cărții a VI-a din Codul de procedură civilă a fost legiferată o procedură specială, de recuperare rapidă a creanțelor prin emiterea unei ordonanțe de plată, art. 1.013 alin. (1) reglementând domeniul de aplicare al procedurii, respectiv creanțele „certe, lichide și exigibile constând în obligații de plată a unor sume de bani care rezultă dintr-un contract civil, inclusiv din cele încheiate între un profesionist și o autoritate contractantă, constatată printr-un înscris ori determinate potrivit unui statut, regulament sau altui înscris, însușit de părți prin semnătură ori în alt mod admis de lege.”

Din modul de formulare a textului rezultă că are în vedere, pe de o parte, creanțele izvorâte din contractele civile, iar, pe de altă parte, pe cele care au ca temei contractele încheiate între un profesionist și o autoritate contractantă.

**Încadrarea în sfera termenului de “autoritate contractantă”, definit în cuprinsul alin. (3) al art. 1013 din Codul procedură civilă, în art. 4 din Legea nr. 98/2016 sau în art. 2 din Legea nr. 72/2013 este suficientă pentru a atrage incidența procedurii ordonanței de plată în cazul creanțelor ce rezultă din executarea contractelor nominalizate în cuprinsul acestor acte normative.**

**Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

***Cu majoritate (1 abținere) a fost agreată soluția expusă în opinia formatorilor INM.***

***14. Titlul problemei de drept: Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. c), f), m) și r) și art. 8 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată și completată, art. 22 lit. c) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, art. 4 alin. (1), art. 7 alin. (6) și art. 10 alin. (1) din Normele metodologice privind modalitatea de acordare a drepturilor la transport interurban gratuit persoanelor cu handicap, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 680/2007, modificată și completată, cu referire la:***

***14.1. Stabilirea naturii juridice a convențiilor încheiate între operatorii de transport interurban și direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului;***

***14.2. Competența de soluționare a litigiilor având ca obiect pretențiile formulate de operatorul de transport ca urmare a decontării cu întârziere a contravalorii călătoriilor efectuate pe calea ferată de persoanele cu handicap;***

***14.3. Procedura aplicabilă în aceste cauze  
(Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție)***

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: pretenții*

*Acte normative incidente: art. 2 alin. (1) lit. c), art. 8 alin. (2), art. 18 alin. (4) din Legea nr. 554/2004; art. 6, art. 22 lit. c) din Legea nr. 448/2006; art. 4 alin. (1), art. 7 alin. (6), art. 10 alin. (1) din H.G. nr. 680/2007; Decizia ÎCCJ nr. 13/2015 (RIL)*

*Cuvinte cheie: persoană cu handicap, contract administrativ, competență materială*

### **Soluții identificate în practica judiciară:**

*Într-o primă opinie*, s-a considerat că părțile au încheiat un contract administrativ, pentru prestarea unui serviciu public, respectiv pentru asigurarea facilităților de călătorie pe calea ferată pentru persoanele cu handicap, în temeiul prevederilor art. 22 lit. c) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap. Aceste litigii sunt de competența instanței de contencios administrativ, în raport de dispozițiile art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004. În astfel de cauze, nu pot fi aplicabile prevederile din Titlul X al Cărții a VI-a din Codul de procedură civilă care reglementează procedura cu privire la cererile de valoare redusă. (Decizia nr. 3045/15.07.2016 pronunțată de Tribunalul București - Secția a IV-a Civilă în dosarul nr. 22511/303/2015; Decizia nr. 8/16.01.2017 pronunțată de Tribunalul Giurgiu în dosarul nr. 12633/236/2015).

*Într-o a doua opinie*, s-a apreciat că acțiunea reclamantei îndeplinește condițiile pentru a fi soluționată în baza procedurii simplificate privind cererile de valoare redusă, iar competența aparține judecătoriei.

În motivarea opiniei, instanța a precizat faptul că părțile au încheiat convenții civile, iar nu contracte administrative. (Decizia nr. 550/13.10.2016 pronunțată de Tribunalul Bistrița-Năsăud - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 7774/190/2015, Decizia nr. 330/21.04.2016 pronunțată de Tribunalul Harghita - Secția Civilă în dosarul nr. 3866/258/2015).

### **Opinia formatorilor INM:**

**14.1. Convențiile încheiate între operatorii de transport interurban și direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului sunt contracte administrative**, pentru următoarele argumente juridice:

Potrivit dispozițiilor art. 6 lit. d) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, persoanele cu handicap beneficiază de dreptul la asistență socială, respectiv servicii sociale și prestații sociale.

Conform prevederilor art. 22 din același act normativ, autoritățile publice locale au obligația să realizeze, în colaborare ori în parteneriat cu persoanele juridice, publice sau private, programe de transport al persoanelor cu handicap.

În baza art. 24 din legea anterior enunțată, persoanele cu handicap beneficiază de gratuitatea transportului interurban, la alegere, cu orice tip de tren, în limita costului unui bilet la tren interregio IR cu regim de rezervare la clasa a II-a, cu autobuzele sau cu navele pentru transport fluvial, pentru 12 călătorii dus-întors pe an calendaristic.

În temeiul prevederilor art. 4 din H.G. nr. 680/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice privind modalitatea de acordare a drepturilor la transport interurban gratuit persoanelor cu handicap, operatorii de transport interurban vor încheia convenții privind transportul de călători cu fiecare direcție generală de asistență socială și protecția copilului județeană sau locală a sectoarelor municipiului București.

Potrivit dispozițiilor art. 7 alin. (6) din actul normativ anterior arătat, cheltuielile aferente prestațiilor efectuate cu transportul interurban se decontează din bugetul DGASPC, din transferuri de la bugetul Autorității Naționale pentru Persoanele cu Handicap.

În doctrină, *contractul administrativ a fost definit* ca fiind un acord de voință dintre o autoritate publică, aflată pe o poziție de superioritate juridică, pe de o parte, și alte subiecte de drept, pe de altă parte (persoane fizice, persoane juridice, alte organe ale statului subordonate celeilalte părți), prin care se urmărește satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice sau punerea în valoare a unui bun public, supus unui regim de putere publică.

În spețele analizate, în aplicarea cadrului normativ anterior prezentat, direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului au încheiat convenții cu Societatea Națională de Transport Feroviar de Călători “CFR Călători” S.A. pentru prestarea unui serviciu social, adică pentru asigurarea facilităților de călătorie pe calea ferată pentru persoanele cu handicap, decontarea acestuia fiind realizată din resurse bugetare. Acestea sunt contracte administrative, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) teza a II-a din Legea nr. 554/2004.

**14.2. Competența de soluționare a litigiilor având ca obiect pretențiile formulate de operatorul de transport ca urmare a nedecontării/decontării cu întârziere a contravalorii călătoriilor efectuate pe calea ferată de persoanele cu handicap aparține instanței de contencios administrativ, în raport de prevederile art. 8 alin. (2) și art. 18 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.**

Pe acest aspect, prezintă relevanță și dezlegarea dată prin Decizia nr. 13/22.06.2015 de către Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii.<sup>5</sup>

**14.3. Acestor litigii nu le este aplicabilă procedura cu privire la cererile de valoare redusă, instituită de Titlul X al Cărții a VI-a din Codul de procedură civilă, întrucât în art. 1025 alin. (2) se precizează expres faptul că „prezentul titlu nu se aplică în materie fiscală, vamală sau administrativă (...)”.**

#### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

**În unanimitate, a fost agreată soluția expusă în opinia formatorilor INM.**

**15. Titlul problemei de drept: Instanța de contencios administrativ competentă să judece în fond litigiile având ca obiect dispozițiile obligatorii vizând creanțe bugetare, emise în urma inspecției economico-financiare (O.U.G. nr. 94/2011) (Curtea de Apel Suceava)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: financiar fiscal*

*Obiect ECRIS: anulare act administrativ-fiscal*

*Acte normative incidente: art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004; art. 22 din O.U.G. nr. 94/2011*

*Cuvinte cheie: creanță bugetară, creanță fiscală, competență materială*

La nivelul Curții de Apel Suceava a fost identificată practică neunitară în ceea ce privește stabilirea instanței de contencios administrativ competente material a soluționa în fond litigiile având ca

---

<sup>5</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 690 din 11.09.2015.

În această decizie, cu privire la altă categorie de prestație socială, s-a stabilit că „suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt de competența instanțelor de contencios administrativ.

obiect dispozițiile obligatorii vizând creanțe bugetare, emise în temeiul O.U.G. nr. 94/2011 privind organizarea și funcționarea inspecției economico-financiare.

Astfel, *într-o opinie* s-a considerat că stabilirea instanței competente a soluționa în fond astfel de cauze se face prin aplicarea criteriului rangului autorității emitente, iar nu a criteriului valoric, întrucât dispoziția obligatorie nu cuprinde una dintre creanțele expres prevăzute de art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. *Într-o altă opinie* s-a apreciat că stabilirea instanței competente a judeca în fond astfel de cauze se face prin aplicarea criteriului valoric (fiind avută în vedere creanța din dispoziția obligatorie contestată), întrucât creanța bugetară este tot o creanță fiscală.

### **Opinia formatorilor INM:**

***Instanța de contencios administrativ competentă să judece în fond litigiile având ca obiect dispozițiile obligatorii vizând creanțe bugetare, emise în urma inspecției economico-financiară (O.U.G. nr. 94/2011), se determină în funcție de criteriul valoric, prevăzut de art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, iar nu în funcție de criteriul rangului autorității emitente.***

Conform art. 21 alin. (3) și (5) din O.U.G. nr. 94/2011, în baza constatărilor din raportul de inspecție economico-financiară se dispun măsuri, prin dispoziție obligatorie, pentru plata obligațiilor datorate, pentru înlăturarea, corectarea, prevenirea neregulilor constatate în activitatea operatorilor economici controlați, precum și pentru recuperarea pagubelor produse.

Potrivit art. 3 pct. 1 din O.U.G. nr. 94/2011, dispoziția obligatorie este actul administrativ financiar cu caracter individual, emis de Ministerul Finanțelor Publice în activitatea de inspecție economico-financiară efectuată de structurile de specialitate din cadrul acestuia.

În ceea ce privește procedura de contestare, art. 23 din O.U.G. nr. 94/2011 prevede că împotriva dispoziției obligatorii se poate formula plângere prealabilă în temeiul Legii nr. 554/2004, soluționarea acesteia urmând a se face de Ministerul Finanțelor Publice, însă, prin ordin al ministrului finanțelor publice, se poate stabili în sarcina direcțiilor generale ale finanțelor publice județene și a municipiului București competența de soluționare a plângerilor prelabile.

Procedura de soluționare a plângerilor prelabile formulate împotriva dispozițiilor obligatorii este reglementată la Capitolul IV din Normele metodologice privind înființarea, organizarea și funcționarea inspecției economico-financiare, aprobate prin H.G. nr. 101/2012. La art. 41 și art. 44 alin. (4) din aceste Norme se prevede că plângerea prealabilă este soluționată printr-o decizie, care se comunică contestatorului într-una dintre modalitățile prevăzute la art. 29 alin. (2). Potrivit art. 45 din Norme, decizia emisă în soluționarea plângerii prelabile poate fi atacată de către contestator la instanța de contencios administrativ competentă, potrivit legii.

Întrucât nici O.U.G. nr. 94/2011, nici H.G. nr. 101/2012 nu cuprinde norme speciale de competență materială, instanța de contencios administrativ competentă a judeca în fond astfel de litigii urmează a fi stabilită prin aplicarea dreptului comun în materie, și anume art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care instituie două criterii: criteriul poziționării autorității emitente în sistemul autorităților publice și criteriul valoric, acesta din urmă fiind aplicabil în cauzele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora.

În situația specifică în care dispoziția obligatorie cuprinde măsurile de stabilire și plată a unor sume convenite bugetului general consolidat, art. 22 din O.U.G. nr. 94/2011 prevede că aceste sume constituie creanțe bugetare, iar dispoziția obligatorie reprezintă titlu de creanță.

Potrivit art. 3 pct. 3 din O.U.G. nr. 94/2011, creanța bugetară reprezintă sumele convenite bugetului general consolidat, cu excepția celor de natură fiscală.

Conform art. 22 alin. (2) din O.U.G. nr. 94/2011, pentru creanțele bugetare stabilite prin rapoartele de inspecție economico-financiară și înscrise în dispoziția obligatorie se datorează accesorii calculate conform dispozițiilor O.G. nr. 92/2003, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de la data încasării acestora de către operatorul economic verificat sau de la termenele scadente ale obligațiilor de plată. Potrivit alin. (3) al aceluiași articol, creanțelor bugetare și accesoriilor aferente, stabilite de organele

de inspecție economico-financiară, li se aplică reglementările legale în vigoare referitoare la colectarea creanțelor fiscale.

În aplicarea acestor dispoziții legale, atunci când dispoziția obligatorie privește o creanță bugetară, instanța de contencios administrativ competentă material să judece în fond litigiile având ca obiect astfel de dispoziții urmează a fi determinată în funcție de criteriul valoric, iar nu de criteriul rangului autorității emitente. Aceasta întrucât, chiar dacă dispoziția obligatorie nu cuprinde o creanță fiscală, dintre cele expres prevăzute de art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, privește totuși o creanță bugetară, căreia i se aplică reglementările legale în vigoare referitoare la colectarea creanțelor fiscale, astfel cum prevede expres art. 22 alin. (3) din O.U.G. nr. 94/2011.

Ca atare, atunci când creanța bugetară înscrisă în dispoziția obligatorie este până la 1.000.000 lei, competența materială aparține secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, iar atunci când creanța bugetară este mai mare de 1.000.000 lei, competența materială aparține secției de contencios administrativ și fiscal a curții de apel.

În aceste sens, este de menționat că Plenul Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție a adoptat o soluție de principiu, în vederea unificării practicii, prin care a stabilit implicit că este aplicabil criteriul valoric și în situația creanțelor bugetare, nu doar a celor fiscale. Astfel, prin soluția de principiu adoptată la data de 15 februarie 2010, s-a stabilit că „acțiunea având ca obiect anularea deciziilor emise de APIA în procedura reglementată de O.G. nr. 79/2003 este de competența instanței de contencios administrativ, determinată, în funcție de valoarea creanței bugetare, potrivit regulilor de competență prevăzute de art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004”. Totodată, în practica Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție a fost identificată decizia nr. 1691/01.04.2014, prin care s-a statuat că sunt asimilate creanțelor fiscale și creanțele bugetare rezultate din nereguli constatate în temeiul O.U.G. nr. 66/2011.

Pe de altă parte, în ipoteza în care dispoziția obligatorie nu cuprinde măsuri de stabilire și plată a unor sume cuvenite bugetului general consolidat (creanță bugetară), ci alte măsuri, instanța de contencios administrativ competentă material să judece în fond litigiile având ca obiect astfel de dispoziții urmează a fi determinată în funcție de criteriul autorității emitente a deciziei prin care se soluționează plângerea prealabilă, având în vedere că, potrivit art. 45 din Normele metodologice, obiectul acțiunii în contencios administrativ îl reprezintă decizia emisă în soluționarea plângerii prealabile, iar nu direct dispoziția obligatorie.

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

***În unanimitate, a fost agreată soluția expusă în opinia formatorilor INM.***

### ***16. Titlul problemei de drept: Instanța de contencios administrativ competentă a soluționa în fond litigiile având ca obiect deciziile de instituire a măsurilor asigurătorii în materie fiscală (Curtea de Apel Brașov)***

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: financiar fiscal*

*Obiect ECRIS: anulare act administrativ-fiscal*

*Acte normative incidente: art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004; art. 213 alin. (13) C.proc.fisc.*

*Cuvinte cheie: măsuri asigurătorii, creanță fiscală, competență materială*

La nivelul Curții de Apel Brașov a fost identificată practică neunitară în ceea ce privește stabilirea instanței de contencios administrativ competente material a soluționa cauzele având ca obiect deciziile de instituire a măsurilor asigurătorii în materie fiscală.

Astfel, *într-o opinie* s-a apreciat că stabilirea instanței competente material a soluționa astfel de cauze se face prin aplicarea criteriului valoric, iar *într-o altă opinie* s-a apreciat că este aplicabil criteriul rangului autorității emitente.

### **Opinia formatorilor INM:**

***Instanța de contencios administrativ competentă să judece în fond litigiile având ca obiect deciziile de instituire a măsurilor asigurătorii se determină în funcție de criteriul valoric, prevăzut de art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, iar nu în funcție de criteriul rangului autorității emitente.***

Potrivit dispozițiilor art. 213 alin. (13) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, împotriva deciziei de instituire a măsurilor asigurătorii cel interesat poate face contestație la instanța de contencios administrativ competentă.

Întrucât acest text nu cuprinde norme speciale de competență materială, instanța de contencios administrativ competentă a soluționa în fond astfel de litigii urmează a fi stabilită prin aplicarea dreptului comun în materie, și anume art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care instituie două criterii: criteriul rangului autorității emitente și criteriul valoric, acesta din urmă fiind aplicabil în cauzele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora.

Având în vedere că decizia de instituire a măsurilor asigurătorii privește o creanță fiscală, rezultă că instanța de contencios administrativ competentă material să judece în fond litigiile având ca obiect astfel de decizii urmează a fi determinată în funcție de criteriul valoric.

Ca atare, atunci când creanța fiscală avută în vedere de organul fiscal la emiterea deciziei de instituire a măsurilor asigurătorii este până la 1.000.000 lei, competența materială aparține secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, iar, când creanța fiscală este mai mare de 1.000.000 lei, competența materială aparține secției de contencios administrativ și fiscal a curții de apel.

De altfel, la data de 22 mai 2017, Plenul Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție a adoptat o soluție de principiu în sensul celor prezentate mai sus.

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

***În unanimitate, a fost agreată soluția expusă în opinia formatorilor INM.***

***17. Titlul problemei de drept: Aspecte cu privire la soluționarea cererii de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la dezlegarea unei întrebări preliminare formulate în cadrul procesual al unei cereri de revizuire întemeiate pe dispozițiile art. 21 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (Curtea de Apel Cluj)***

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: contencios administrativ*

*Obiect ECRIS: revizuire*

*Acte normative incidente: art. 21 din Legea nr. 554/2004; deciziile Curții Constituționale nr. 1609/2010, nr. 1039/2012; decizia ÎCCJ nr. 45/2016 (HP); hotărârea CJUE în cauza SrL CILFIT și Lanificio di Gavardo SpA c. Ministrul Sănătății (C-283/81)*

*Cuvinte cheie: întrebare preliminară CJUE, revizuire*

Din expunerea problemei de drept sesizate de Curtea de Apel Cluj au rezultat următoarele opinii conturate în practica judiciară:

- Instanța investită cu cererea de revizuire întemeiată pe dispozițiile art. 21 din Legea nr. 554/2004 trebuie să analizeze, în principal, admisibilitatea cererii de revizuire și doar ulterior admisibilitatea cererii de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene;

- În situația în care cererea de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene în vederea pronunțării unei hotărâri preliminare vizează aspectele legate de raportul juridic de drept substanțial dedus judecării în dosarul de fond, sesizarea Curții de Justiție, înainte de stabilirea admisibilității cererii de revizuire, apare ca fiind inadmisibilă;

- Au fost susținute puncte de vedere diferite cu privire la modul de soluționare, din perspectivă procedurală, a cererii de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene, formulată în cadrul unei cereri de revizuire, susținându-se că, din perspectiva respectării principiului contradictorialității și al dreptului la apărare specifice procedurii civile, comunicarea cererii de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene cu partea adversă apare ca fiind necesară. În opinia contrară s-a susținut că atât timp cât instanța va soluționa cu prioritate cererea de revizuire, pe care nu o declară admisibilă, nu se mai impune comunicarea cererii de sesizare a CJUE.

### **Opinia formatorilor INM:**

Potrivit art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ „*Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. (...)*” [s.n.]

În legătură cu acest text de lege, Curtea Constituțională a României a reținut, în considerentele deciziei nr. 1609/2010, că prin intermediul normei juridice „*a fost introdus un nou motiv pentru care părțile interesate pot ataca pe calea revizuirii hotărârile rămase definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de contencios administrativ. Acest nou motiv este reprezentat de încălcarea de către instanță, cu prilejul pronunțării hotărârii, a principiului priorității dreptului comunitar. Legiuitorul român a considerat necesară sancționarea unei astfel de ipoteze, ținând cont de prevederile art. 148 alin. (2) din Constituție care instituie un mecanism eficient de rezolvare a conflictelor dintre legea națională și legislația Uniunii Europene, prin acordarea priorității de aplicare prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celorlalte reglementări europene cu caracter obligatoriu, față de dispozițiile contrare din legile interne. Prin consacrarea în cuprinsul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 a dreptului de a cere revizuirea unei hotărâri pronunțate cu nesocotirea acestui principiu, s-a conferit eficacitate prevederii constituționale menționate, instituindu-se o modalitate concretă de asigurare a aducerii la îndeplinire a obligațiilor pe care statul român și le-a asumat prin actul de aderare la Uniunea Europeană, inclusiv în ceea ce privește menținerea unității și stabilității ordinii normative europene.*” [s.n.]

Ulterior, prin decizia nr. 1039/2012 Curtea Constituțională a României a arătat că:

- „*(...) reglementarea unui mijloc procedural care să permită reformarea unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile pronunțate de o instanță judecătorească, cu încălcarea dreptului Uniunii Europene, astfel cum a constatat Curtea de Justiție a Uniunii Europene, nu este de natură să încalce nici dreptul la un proces echitabil și nici principiul securității raporturilor juridice. O hotărâre judecătorească, deși definitivă și irevocabilă, nu poate fi considerată legală atât timp cât se întemeiază pe un act normativ contrar prevederilor dreptului Uniunii Europene, acestea din urmă beneficiind, în virtutea art. 148 alin. (2) din Constituție, de aplicare prioritară față de dispozițiile contrare din legile interne. Curtea a reținut în jurisprudența sa că principiul stabilității raporturilor juridice nu poate implica promovarea unui drept prin intermediul unei ilegalități (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 6 mai 2008). Așadar, în această situație, posibilitatea revizuirii unei hotărâri judecătorești pronunțate cu încălcarea dreptului Uniunii Europene constituie singura modalitate de contracarare a efectelor principiului potrivit căruia *fraus omnia corrumpit*. Nu în ultimul rând, dreptul la un proces echitabil presupune eo ipso prezumția de conformitate a actelor normative interpretate și aplicate de instanța judecătorească în actul de înfăptuire a justiției cu legislația prioritară a Uniunii Europene.*”;



- „Indiferent de opțiunea legiuitorului pentru reglementarea unei anumite căi de atac ce urmărește reformarea unei hotărâri judecătorești irevocabile pronunțate cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, indiferent de denumirea acesteia, **obiectivul esențial al unui astfel de mijloc procedural constă în pronunțarea unei hotărâri legale și temeinice care să reflecte adevărul, prin revenirea la starea de legalitate conformă cu acest principiu, în condițiile în care, în situația examinată, instanței judecătorești nu i se poate imputa săvârșirea vreunei erori voluntare cu privire la starea de fapt și nici cu privire la starea de drept.**”;

- „În același sens, art. 4 alin. (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria C nr. 83 din 30 martie 2010, reglementează **principiul cooperării loiale dintre Uniune și statele membre și prevede, totodată, obligația pozitivă a statelor membre de a adopta orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii. Același text consacră și obligația negativă a statelor membre de a se abține de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii. Cât privește competența de asigurare a interpretării dreptului Uniunii în scopul aplicării unitare la nivelul tuturor statelor membre, aceasta aparține Curții de Justiție a Uniunii Europene, care, în calitate de autoritate de jurisdicție a Uniunii, în temeiul art. 19 alin. (3) lit. b) din Tratat, hotărăște cu titlu preliminar, la solicitarea instanțelor judecătorești naționale, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau la validitatea actelor adoptate de instituții.**” [s.n.]

Din lectura atentă a celor două decizii menționate, se observă că în viziunea Curții Constituționale a României motivul de revizuire prevăzut de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 constituie un remediu eficient și efectiv de reformare a unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile pronunțate de o instanță judecătorească, cu încălcarea dreptului Uniunii Europene. În acest din urmă sens, este vorba despre o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă ce se întemeiază pe un act normativ contrar prevederilor dreptului Uniunii Europene, acestea din urmă beneficiind, în virtutea art. 148 alin. (2) din Constituție, de aplicare prioritară față de dispozițiile contrare din legile interne. Obiectivul esențial al unui astfel de mijloc procedural constă în pronunțarea unei hotărâri legale și temeinice care să reflecte adevărul, prin revenirea la starea de legalitate conformă cu principiul în discuție. În sfârșit, Curtea Constituțională a României a recunoscut în beneficiul Curții de Justiție a Uniunii Europene competența de asigurare a interpretării dreptului Uniunii în scopul aplicării unitare la nivelul tuturor statelor membre.

În legătură cu același text legal, a fost pronunțată decizia nr. 45/2016 de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, stabilindu-se cu caracter obligatoriu că „**În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, indiferent de momentul pronunțării acestora și de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispozițiilor de drept european preexistente, încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere.**” [s.n.].

Din lectura a atentă acestei decizii interpretative **nu** putem deduce că premisa obligatorie a unei cereri admisibile de revizuire formulate în condițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 ar constitui-o hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene, existentă la data învestirii instanței de judecată, întrucât premisa de aplicare a textului în discuție o constituie „**pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar**”.

Așadar, existența unei hotărâri a instanței din Luxemburg prin care se oferă o interpretare a dreptului Uniunii Europene de natură a indica o contrarietate a dreptului intern cu cel european constituie un puternic argument de admitere a cererii de revizuire. În plus, Înalta Curte de Casație și Justiție, investită fiind cu dezlegarea unei chestiuni punctuale de drept în condițiile art. 519 și urm. din Codul de procedură civilă, nu a epuizat prin soluția sa toate aspectele de aplicare a art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, al cărui domeniu de aplicare nu este limitat la pronunțarea de instanța de contencios administrativ și fiscal a unei hotărâri definitive și irevocabile contrare jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, ci formularea textului legală este una mai generoasă, anume referitoare la principiul

priorității dreptului comunitar, raportul dintre dreptul Uniunii Europene și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene fiind unul de la gen la specie.

O astfel de concluzie rezultă de altfel implicit și din considerentele deciziei nr. 45/2016 a instanței supreme, care arată că „**65. (...) o hotărâre preliminară nu are o valoare constitutivă, ci pur declarativă, cu consecința că efectele sale se aplică, în principiu, de la data intrării în vigoare a normei interpretate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 octombrie 1995, Richardson, C-137/94, pct. 33). 66. Astfel, deciziile interpretative ale CJUE fac corp comun cu norma interpretată și se aplică în toate situațiile în care se aplică dreptul european interpretat, adică și raporturilor juridice care s-au născut/modificat/stins anterior pronunțării deciziilor și care nu sunt încă definitive (adică fac obiectul unor litigii pendinte).**”.

În aceste condiții, în absența unei jurisprudențe a instanței din Luxemburg sau dacă aceasta ar fi apreciată ca fiind insuficient lămuritoare într-o materie reglementată de dreptul Uniunii Europene, afirmarea încălcării principiului priorității dreptului comunitar prin hotărârea judecătorească definitivă și irevocabilă ce a făcut aplicarea dreptului intern în proces poate avea ca și consecință investirea Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o întrebare preliminară pentru analiza validității sau interpretarea dreptului Uniunii Europene susceptibil de a se aplica în acea cauză și care ține de însăși incidența motivului de revizuire prevăzut de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, apărând ca un aspect procesual prioritar soluționării căii extraordinare de atac.

În acest sens, prin hotărârea pronunțată în cauza C-283/81, *Srl CILFIT și Lanificio di Gavardo SpA c. Ministerul Sănătății*, Curtea de Justiție din Luxemburg a arătat că : „, 13. (...) **dacă art. 177, alineatul ultim [actualul art. 267 TFUE], obligă fără nicio restricție organele jurisdicționale de drept intern ale căror decizii nu pot face obiectul unei căi de atac în dreptul intern să supună Curții de Justiție orice chestiune de interpretare formulată în fața lor, autoritatea de interpretare dată de aceasta în baza art. 177 poate totuși să priveze această obligație de cauza sa și să o golească de conținut; că se întâmplă așa în special atunci când chestiunea ridicată este identică din punct de vedere material cu o chestiune care a făcut deja obiectul unei decizii preliminare într-o cauză similară. 14. Același efect, în ceea ce privește limitele obligației formulate de art. 177 alin. 3, poate rezulta dintr-o jurisprudență stabilită a Curții care a rezolvat problema de drept respectivă, indiferent care ar fi natura procedurilor care au dus la jurisprudența respectivă, chiar și atunci când cele două chestiuni în litigiu nu sunt perfect identice. (...) 16. În final, aplicarea corectă a dreptului comunitar se poate impune în mod atât de evident încât să nu lase loc de nicio îndoială rezonabilă privind modul de rezolvare a problemei puse. Înainte de a conchide cu privire la existența unei astfel de situații, instanța națională trebuie să fie convinsă că aceeași evidență s-ar impune în egală măsură organelor de jurisdicție ale celorlalte state membre și Curții de Justiție. Numai dacă sunt îndeplinite aceste condiții organul jurisdicțional de drept intern poate să se abțină de a mai supune această chestiune Curții de Justiție și să o rezolve sub propria sa răspundere. (...)** » [s.n.].

Astfel, dacă problema pusă în discuție de una dintre părți relativ la interpretarea dreptului Uniunii Europene este pertinentă pentru cererea de revizuire, instanța trebuie să parcurgă mai multe etape logice în analiza necesității investirii Curții de Justiție în condițiile art. 267 TFUE. Astfel, față de jurisprudența Curții din Luxemburg, instanța nu este obligată să trimită întrebarea în următoarele ipoteze: (1) dacă întrebarea formulată este identică unei alte întrebări deja formulate într-o altă cauză, identică sau similară, căreia Curtea i-a răspuns deja; (2) dacă întrebarea nu este perfect identică întrebărilor deja formulate în alte cauze, dar există o jurisprudență stabilită a Curții privind soluționarea problemei respective; (3) dacă modul de aplicare a normei comunitare este foarte clar, neexistând loc de îndoială.

Cu toate acestea, chestiunea sesizării Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o întrebare preliminară se poziționează în succesiunea desfășurării procesului privind cererea de revizuire între două analize de admisibilitate a cererii de revizuire, față de jurisprudența amintită anterior a Curții Constituționale a României și a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Începând cu cea de-a doua chestiune de admisibilitate proprie cererii de revizuire, arătăm că aceasta privește însăși verificarea faptului că pronunțarea hotărârii rămase definitive și irevocabile s-a făcut prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, identificându-se deci cu analiza de

temeinicie a căii extraordinare de atac. În măsura în care întrebarea preliminară propusă privește chiar acest aspect, admisibilitatea sa nu este exclusă.

În schimb, anterior oricărei analize referitoare la aspectele precedente, judecătorului îi revine să realizeze o analiză de admisibilitate primară a cererii de revizuire, verificând:

- dacă este vorba despre o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă ce se întemeiază pe un act normativ intern, iar nu pe dreptul Uniunii Europene (potrivit considerentelor deciziilor Curții Constituționale);

- dacă se invocă o încălcare a dreptului Uniunii Europene, iar nu a altor norme juridice internaționale (*„în principiu, orice încălcare [a dreptului comunitar] este de natură să constituie motiv de revizuire. Altfel spus, nu există niciun motiv pentru a distinge acolo unde legiuitorul nu distinge.”* – decizia ÎCCJ – HP nr. 45/2016, paragraful 62);

- dacă normele de drept substanțial european invocate de revizuent erau în vigoare la data nașterii/modificării/stingerii raportului juridic dedus judecării (decizia ÎCCJ – HP nr. 45/2016, paragraful 64);

- dacă există orice element de noutate indicat în cererea de revizuire (care ar putea fi hotărâri pronunțate de CJUE sau dispoziții de drept unional neinvocate în cauză sau, deși invocate, netratate de instanță), astfel încât să nu se urmărească revizuirea unei hotărâri definitive prin care a fost deja dezlegată problematica legată de aplicarea principiului priorității dreptului unional, deoarece în acest caz se opune caracterul revizuirii, de cale extraordinară de atac de retractare (iar nu de reformare), corelat cu principiul autorității de lucru judecat (decizia ÎCCJ – HP nr. 45/2016, paragraful 72); atunci când dreptul Uniunii sau hotărârea interpretativă a CJUE a fost invocată în fața instanței care a pronunțat hotărârea a cărei revizuire se cere și această instanță a analizat-o, partea nu poate critica soluția pe calea revizuirii deoarece se opune autoritatea de lucru judecat asupra rezolvării date de instanța de fond sau de recurs (decizia ÎCCJ – HP nr. 45/2016, paragraful 73);

- dacă intervine o schimbare a cauzei juridice a cererii de chemare în judecată sub aspectul motivelor de fapt care susțin obiectul cererii sau, altfel spus, al drepturilor subiective invocate care stau la baza pretențiilor formulate și a căror protecție se solicită pe cale judiciară (decizia ÎCCJ – HP nr. 45/2016, paragraful 75); nu este necesar ca partea să fi invocat în cursul soluționării procesului încălcarea vreunui text din dreptul european, însă trebuie să fi invocat dreptul subiectiv ocrotit de dreptul european, chiar dacă nu s-a referit la incompatibilitatea normei interne cu dreptul european, fiind deci inadmisibil ca, sub cuvânt de prioritate a dreptului european, să se invoce în revizuire un motiv de nelegalitate cu totul nou (decizia ÎCCJ – HP nr. 45/2016, paragraful 78).

În aceste condiții, dacă instanța investită cu cererea de revizuire pune în discuție admisibilitatea căii de atac extraordinare prin prisma cauzelor de inadmisibilitate primară reieșite din jurisprudența Curții Constituționale a României și a Înaltei Curți de Casație și Justiție, apreciem că **nu** mai este necesară comunicarea cererii prin care a fost propusă întrebarea preliminară de adresat Curții de Justiție a Uniunii Europene, întrucât aceasta privește un moment al desfășurării procesului ce nu este actual. În schimb, dacă finele de neprimire a căii extraordinare de atac reies a nu fi incidente referitor la cererea de revizuire dedusă spre soluționare, se impune comunicarea acelei cereri prin care a fost propusă întrebarea preliminară de adresat Curții de Justiție a Uniunii Europene, întrucât privește un moment procesual anterior soluționării cererii de revizuire implicând verificarea respectării principiului priorității dreptului comunitar.

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

*În unanimitate, au fost agreeate soluția și considerentele expuse în opinia formatorilor INM.*

**18. Titlul problemei de drept: Interpretarea și aplicarea neunitară a prevederilor art. 3 din Legea nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice cât privește sintagma**

***“adunările care se desfășoară în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat”, prin raportare la conținutul constitutiv al contravențiilor prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) sau, după caz, lit. d) din aceeași lege și prin interpretarea per a contrario a dispozițiilor art. 1 alin. (2) din lege. Care circumstanțe de fapt și de drept transformă o adunare publică desfășurată în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat într-o adunare publică nedeclarată și pasibilă de sancționarea contravențională prevăzută de art. 26 alin. (2) lit. a) sau, după caz, lit. d) din legea în discuție? (Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție)***

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: plângere contravențională*

*Acte normative incidente: art. 3, art. 26 alin. (1) lit. a) și d) din Legea nr. 60/1991; art. 6 alin. (1) pct. 14, pct. 23 și pct. 33 din O.U.G. nr. 195/2002*

*Cuvinte cheie: exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat*

*Într-o primă opinie, s-a considerat că nu trebuie declarate adunările publice desfășurate într-un loc public (drum public, parte carosabilă, trotuar, piață publică) aflat în exteriorul sediilor persoanelor juridice de interes public sau privat.*

*În motivarea opiniei, s-a arătat că sintagma în cauză desemnează nu doar terenul aferent unei clădiri, aflat în deținerea persoanei juridice de interes public sau privat (acest teren fiind desemnat doar prin sintagma “în incinta sediilor ori a imobilelor”), ci și suprafața de teren aflată în domeniul public situată în proximitatea sediilor sau imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat.*

*Într-o a doua opinie, s-a apreciat că adunările publice trebuie declarate, iar fapta de a organiza, desfășura și, după caz, a participa la aceste adunări publice, urmată de refuzul părăsirii locurilor de desfășurare a acestora, întrunește elementele constitutive ale contravențiilor prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) sau, după caz, lit. d) din Legea nr. 60/1991.*

### **Opinia formatorilor INM:**

Conform art. 26 alin. (1) lit. a) și d) din Legea nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice, constituie contravenții:

*„a) organizarea și desfășurarea de adunări publice nedeclarate, neînregistrate sau interzise; (...)*

*d) participarea la adunări publice nedeclarate sau interzise și urmate de refuzul părăsirii locurilor de desfășurare a acestora, la avertizările și somațiile organelor de ordine făcute potrivit legii.”*

Potrivit art. 1 alin. (2) din același act normativ, “*adunările publice - mitinguri, demonstrații, manifestații, competiții sportive, procesiuni și altele asemenea -, ce urmează să se desfășoare în piețe, pe căile publice ori în alte locuri în aer liber, se pot organiza numai după declararea prealabilă prevăzută de prezenta lege.”*

*În temeiul art. 3 din legea analizată, “nu trebuie declarate în prealabil adunările publice al căror scop îl constituie manifestările cultural-artistice, sportive, religioase, comemorative, cele ocazionate de vizite oficiale, precum și cele care se desfășoară în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat. În cazul în care organizatorii adunărilor publice nesupuse declarării prealabile dețin indicii sau date că desfășurarea lor s-ar putea solda cu acte de dezordine ori că ar putea să ducă la manifestări violente, au obligația să solicite din timp primarilor, unităților de jandarmi competente teritorial și poliției locale sprijin de specialitate.”*

***Incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat reprezintă interiorul respectivelor clădiri.***

***Exteriorul sediilor ori al imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat reprezintă zona cuprinsă între punctele de acces în clădire și gardul împrejmuitoare; în privința acestuia operează excepția reglementată de art. 3 din legea analizată.***

Trotuarele, partea carosabilă, elemente ale unei căi de comunicații publice, în sensul art. 6 alin. (1) pct. 14,<sup>6</sup> pct. 23<sup>7</sup> și pct. 33<sup>8</sup> din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice,<sup>9</sup> aflate în exteriorul împrejmuirii unei instituții publice, nu pot fi considerate ca aparținând exteriorului sediului acesteia, ci reprezintă o zonă publică în care este necesară declararea unei adunări publice, după cum impun prevederile art. 1 alin. (2) din Legea nr. 60/1991.

### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

***S-a apreciat că nu se impune la acest moment adoptarea unei concluzii, întrucât Colegiul de conducere al Curții de Apel București a hotărât să sesizeze Înalta Curte de Casație și Justiție cu recurs în interesul legii pe aspectul supus dezbaterii.***

***19. Titlul problemei de drept: Calea de atac – dacă există sau nu – și termenul de exercitare a acesteia în ipoteza în care se ia act de renunțarea la judecata plângerii formulate împotriva deciziei pronunțate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Curtea de Apel Timișoara)***

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: litigiu privind achizițiile publice*

*Acte normative incidente: art. 406 alin (6) C.proc.civ.; art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004; art. 68 din Legea nr. 101/2016*

*Cuvinte cheie: renunțare la judecată, cale de atac, recurs*

La nivelul Curții de Apel Timișoara s-a pus problema dacă, în ipoteza renunțării la judecata plângerii împotriva deciziei pronunțate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, hotărârea este definitivă sau se poate exercita calea de atac a recursului, iar, în această ultimă situație, care este termenul de exercitare a recursului.

Potrivit materialului transmis de Curtea de Apel Timișoara, nu rezultă că a fost identificată practică neunitară, ci doar s-a transmis opinia că decizia prin care se ia act de renunțarea la judecata plângerii împotriva deciziei pronunțate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor este atacabilă cu recurs, conform art. 406 alin. (6) din Codul de procedură civilă, iar acesta se exercită în termenul de 15 zile de la comunicare, prevăzut de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

### **Opinia formatorilor INM:**

---

<sup>6</sup> pct. 14 - drum public - orice cale de comunicație terestră, cu excepția căilor ferate, special amenajată pentru traficul pietonal sau rutier, deschisă circulației publice; drumurile care sunt închise circulației publice sunt semnalizate la intrare cu inscripții vizibile

<sup>7</sup> pct. 23 - parte carosabilă - porțiunea din platforma drumului destinată circulației vehiculelor; un drum poate cuprinde mai multe părți carosabile complet separate una de cealaltă printr-o zonă despărțitoare sau prin diferență de nivel

<sup>8</sup> pct. 33 - trotuar - spațiul longitudinal situat în partea laterală a drumului, separat în mod vizibil de partea carosabilă prin diferență sau fără diferență de nivel, destinat circulației pietonilor

<sup>9</sup> aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 49/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare

***Hotărârea prin care se ia act de renunțarea petentului la judecata plângerii formulate împotriva deciziei pronunțate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor este atacabilă cu recurs, iar termenul de exercitare a recursului este de 15 zile de la comunicare.***

Legea specială 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 nu cuprinde dispoziții exprese în ipoteza renunțării la judecata plângerii.

Potrivit art. 68 din Legea nr. 101/2016, dispozițiile acestei legi se completează cu prevederile Legii nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, ale Legii nr. 134/2010, republicată, cu modificările ulterioare, și cu cele ale Legii nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, în măsura în care prevederile acestora din urmă nu sunt contrare.

Legea nr. 554/2004 nu cuprinde dispoziții exprese în ceea ce privește renunțarea la judecată, astfel că devine incidentă norma generală în materia procedurii civile, respectiv Codul de procedură civilă, care, la art. 406 alin. (6), prevede: „Renunțarea la judecată se constată prin hotărâre supusă recursului, care va fi judecat de instanța ierarhic superioară celei care a luat act de renunțare. Când renunțarea are loc în fața unei secții a Înaltei Curți de Casație și Justiție, hotărârea este definitivă”.

În aplicarea acestui text de lege, rezultă că decizia curții de apel, prin care se ia act de renunțarea petentului la judecata plângerii împotriva deciziei C.N.S.C., este supusă recursului.

În ceea ce privește termenul de exercitare a căii de atac, din coroborarea dispozițiilor art. 485 alin. (1) cu cele ale art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 rezultă că acesta este de 15 zile de la comunicare, iar nu termenul general de 30 de zile de la comunicare.

#### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

***În unanimitate, a fost agreată soluția expusă în opinia formatorilor INM.***

#### **20. Titlul problemei de drept: Timbrajul cererii de intervenție accesorie (Curtea de Apel Suceava)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: anulare act administrativ*

*Acte normative incidente: art. 27, art. 34 alin. (3) din O.U.G. nr. 80/2013; art. 10 din Legea nr. 146/1997*

*Cuvinte cheie: taxa judiciară de timbru, intervenție accesorie*

La nivelul Curții de Apel Suceava a fost identificată practică neunitară în ceea ce privește obligația de achitare a taxei judiciare de timbru pentru cererea de intervenție accesorie.

Astfel, *într-o opinie* s-a considerat că este o cerere neevaluabilă în bani, pentru care se achită o taxă judiciară timbru de 20 lei, conform art. 27 din O.U.G. nr. 80/2013.

*Într-o altă opinie*, s-a apreciat că pentru o astfel de cerere nu există obligația de achitare a unei taxe de timbru, întrucât, pe de o parte, are natura juridică a unei apărări a poziției procesuale a uneia dintre părți, iar, pe de altă parte, art. 34 alin. (3) din O.U.G. nr. 80/2013 prevede expres doar timbrarea cererii de intervenție principală.

#### **Opinia formatorilor INM:**

***Pentru cererea de intervenție accesorie nu se achită taxă judiciară de timbru.***

Un prim argument rezultă din interpretarea *per a contrario* a dispozițiilor art. 34 alin. (3) din O.U.G. nr. 80/2013. Astfel, în ceea ce privește cererile de intervenție voluntară, acest text de lege a prevăzut expres că se achită taxă judiciară de timbru doar pentru cererile de intervenție principală, rezultând astfel că cererile de intervenție accesorie nu se taxează. Această interpretare este cu atât mai necesară cu cât art. 10 din Legea nr. 146/1997 nu făcea o atare distincție între formele intervenției voluntare, stipulând că „cererile de intervenție se taxează după regulile aplicabile cererii principale”.

Un alt argument derivă din natura juridică a cererii de intervenție accesorie, aceasta nefiind o cerere prin care se pretinde dreptul dedus judecății sau un drept strâns legat de acesta, ci o simplă apărare a poziției procesuale a uneia dintre părți, la art. 61 alin. (3) din Codul de procedură civilă prevăzându-se că intervenția accesorie sprijină numai apărarea uneia dintre părți.

#### **Opinii exprimate de participanții la întâlnire:**

***Cu majoritate (1 abținere), participanții au agreeat soluția expusă în opinia formatorilor INM.***

*Întocmit:*

*Judecător Liliana Vișan, Înalta Curte de Casație și Justiție, formator INM*

*Judecător Bogdan Cristea, Curtea de Apel București, formator INM*

*Judecător Daniel Marian Drăghici, Curtea de Apel București, formator INM*

*Nadia-Simona Țăran, personal de specialitate juridică asimilat magistraților, INM*