

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

Minută

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

25 - 26 noiembrie 2021, online

Prezentul material cuprinde următoarele părți:

A. Introducere - pag. 1

B. Sinteza problemelor de drept - pag. 2

C. Problemele de drept discutate - descriere, propuneri, dezbateri, soluția agreată - pag. 9

A/ Introducere

În urma solicitării Institutului Național al Magistraturii (INM) adresată curților de apel și Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (PÎCCJ) de comunicare a problemelor de drept care generează practică neunitară în materia contenciosului administrativ și fiscal și în materia dreptului contravențional¹, au răspuns toate cele 15 curți de apel (Alba Iulia, Bacău, Brașov, București, Cluj, Constanța, Iași, Oradea, Pitești, Ploiești, Târgu Mureș, Craiova, Galați, Suceava și Timișoara) precum și PÎCCJ. Dintre

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



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

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

respondenți, cinci au arătat că, în urma verificării practicii judiciare, nu există astfel de probleme (curțile de apel Bacău, Craiova, Pitești, Suceava și PÎCCJ). Celelalte curți de apel au ridicat între 1 și 7 probleme de drept fiecare, în total 27 (în urma grupării și sistematizării lor au rezultat 24).

Distinct de aceste probleme de drept au fost transmise pentru a fi discutate în cadrul acestei întâlniri alte două probleme ridicate de PÎCCJ în cadrul întâlnirii președinților secțiilor de dreptul muncii de la curțile de apel. Acestea sunt adăugate la sfârșitul prezentului material.

B. Sinteza problemelor de drept

Probleme de drept sunt grupate după cum urmează²:

I. Drept administrativ și drept procedural administrativ

1. Titlul problemei de drept: competența materială în cazul acțiunilor având ca obiect obligarea autorităților pârâte Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor și Direcțiile Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor la plata unor sume de bani, pretinse în temeiul art. IV alin. 1 al Legii nr. 236/2019 (Curtea de Apel Brașov/Curtea de Apel București) - pg. 9;

² Atragem atenția că unele probleme de drept ar putea fi încadrate în mai multe subcategorii. De ex., problema suspendării executării actului administrativ fiscal atinge atât problematica fiscală cât și pe cea mai generală, a suspendării actului administrativ. Totuși, din considerente de simplificare a materialului, problema va figura într-o singură categorie, în funcție de aspectele concrete, generale sau particulare, luate în discuție.

Redactarea propunerilor de soluții a avut loc după cum urmează:

- pentru problemele 5, 11-13, 15-16, 18 și 21, formator Bogdan Cristea;
- pentru problemele 1-4, 6-10, 14, 17, 19-20 și 22-24, formator Cristian Daniel Oana;
- pentru problemele 25 și 26, venite de la întâlnirea președinților de secții de dreptul muncii, experți POCA: dna Luminița Dima și dl Septimiu Panainte.



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

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

2. Titlul problemei de drept: competența materială în cazul acțiunilor având ca obiect modificarea dispoziției Administrației Naționale a Penitenciarelor de transfer la un alt penitenciar (Curtea de Apel Brașov) - pg.22;

3. Titlul problemei de drept:

a) Modalitatea de interpretare a dispozițiilor art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 212/2018;

b) Dispozițiile art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004 conțin o abrogare implicită a dispozițiilor art. 14 alin. 1 Legea nr. 554/2004 în privința necesității îndeplinirii condiției procedurale de admisibilitate, privitoare la necesitatea declanșării procedurii prealabile administrative împotriva actului administrativ a cărui suspendare se solicită? (Curtea de Apel Brașov) - pg. 25;

4. Titlul problemei de drept: termenul de prescripție a dreptului material la acțiune în cazul acțiunilor în pretenții derivate din executarea contractelor administrative, urmare a deciziei Curții Constituționale nr. 12/2020, publicată în Monitorul Oficial la data de 11.03.2020 (Curtea de Apel Brașov) - pg. 38;

5. Titlul problemei de drept:

a) Art. 457 alin. 3 și 4 cod procedură civilă prevede 2 soluții alternative ale aceleiași ipoteze sau reprezintă soluții diferite aplicabile unor ipoteze distincte?

b) Stabilirea căii de atac legale și normele de procedură incidente ar trebui să aibă în vedere natura juridică a litigiului dedus judecății sau competența materială procesuală a instanței care a judecat litigiul în fond? (Curtea de Apel Brașov) - pg.45;



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

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

6. Titlul problemei de drept: încadrarea în categoria „creanței de asigurări”, în sensul definiției art.4 alin.1 lit.a) din Legea nr.213/2015 privind Fondul de garantare a asiguraților, a penalităților de întârziere pretinse de creditorii de asigurări ca urmare a întârzierii societății de asigurare aflate în faliment de plată în termenul legal a despăgubirii cuvenite în baza asigurării obligatorii de răspundere civilă pentru prejudicii produse prin accidente de vehicule (RCA), așa cum sunt stabilite prin Ordinul CSA nr.14/2011 sau ulterior prin Norma ASF nr.23/2014 (Curtea de Apel București) - pg. 55;

7. Titlul problemei de drept: posibilitatea reclamantului de a îndeplini, în cadrul procedurii reexaminării încheierii de anulare a cererii de chemare în judecată, obligațiile stabilite de judecător în procedura de regularizare a cererii de reexaminare și nedemonstrate a fi fost îndeplinite, fără a exista vreo justificare obiectivă, până la momentul pronunțării încheierii de anulare a cererii de chemare în judecată (Curtea de Apel București) - pg. 57;

8. Titlul problemei de drept: natura juridică a Procesului verbal de recepție la terminarea lucrărilor de construire, respectiv dacă acesta îndeplinește condițiile legale pentru a putea fi calificat drept act administrativ; competența materială se soluționează a cauzelor în primă instanță (Curtea de Apel București) - pg.61;

9. Titlul problemei de drept: luarea măsurii de suspendare/retragere a licenței de transport este de competența structurii centrale a Inspectoratului de Stat pentru Controlul Transportului Rutier ori a inspectoratelor teritoriale ale acestei instituții? (Curtea de Apel Iași) - pg. 72;



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

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

10. Titlul problemei de drept: refuzul eliberării adeverinței prevăzute la art. 41 alin. (8) din Legea nr. 7/1996, solicitate în vederea intabulării posesiei în cartea funciară, pe motiv că nu sunt finalizate lucrările de cadastru sistematic (Curtea de Apel Iași) - pg.83;

11. Titlul problemei de drept: prescripția dreptului Curții de Conturi de a efectua verificări și a dispune măsuri; incidența acestei instituții, termenul și modul de calcul (Curtea de Apel Oradea) - pg. 90;

12. Titlul problemei de drept: admisibilitatea acțiunilor în contencios administrativ și fiscal având ca obiect suspendarea executării proceselor verbale de control și a deciziilor emise în baza Ordinului Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei nr. 279/2004 în procedura privind activitatea de control, de îndeplinire a măsurilor asiguratorii, precum și de efectuare a executării silite a debitelor rezultate din nerespectarea prevederilor Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă (Curtea de Apel Ploiești) - pg. 99;

Sub o formă generală a fost ridicată de Tribunalul Buzău aceeași problemă de drept: acțiuni în anularea proceselor verbale și a deciziilor emise de AJOFM, în baza Legii 76/2002;

13. Titlul problemei de drept: achiziții publice - respingerea contestației administrativ-jurisdicționale pentru neconstituirea în termen a cauțiunii; interpretarea sintagmei „data sesizării CNSC” (Curtea de Apel Târgu-Mureș) - pg. 106;



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

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

14. Titlul problemei de drept: natura termenului de depunere a cererilor formulate de angajator potrivit art. I alin. 1 din O.U.G. nr. 92/2020; sancțiunea aplicabilă în situația depășirii termenului legal; posibilitatea aplicării principiului proporționalității în situația depășirii termenului legal (Curtea de Apel Timișoara) - pg.115;

15. Titlul problemei de drept: incidența Legii nr.571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii, în cazul membrilor Colegiului Medicilor Stomatologi din România (Curtea de Apel Timișoara) - pg. 128.

II. Drept fiscal și drept procedural fiscal

16. Titlul problemei de drept: răspunderea solidară a administratorului cu debitorul insolubil, în temeiul art.27 alin. 2 litera c din O G 92/ 2003. Condiția relei credințe; sarcina organului fiscal de a prezenta elemente de fapt care să facă dovada relei credințe a administratorului care, în perioada exercitării mandatului, nu și-a îndeplinit obligația legală de a cere instanței competente deschiderea procedurii insolvenței, pentru obligațiile fiscale aferente perioadei respective și rămase neachitate la data declarării stării de insolabilitate (Curtea de Apel Alba-Iulia) - pg. 135;

17. Titlul problemei de drept: admisibilitatea cererii de suspendare a actului administrativ fiscal constând în decizia de instituire măsuri asigurătorii, în ipoteza în care măsurile au fost deja executate (Curtea de Apel Constanța/Tribunalul Constanța) - pg. 144;



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

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

18. Titlul problemei de drept: de când începe să curgă termenul de prescripție prev. de art.219 din Legea nr. 207/2015/art. 135 din OG nr. 92/2003 privind Cod Procedură Fiscală în cazul cererilor de restituire a taxei speciale pentru autoturisme și autovehicule, a taxei pe poluare pentru autovehicule, a taxei pentru emisiile poluante provenite de la autovehicule, și a timbrul de mediu pentru autovehicule, dacă termenul de prescripție a fost întrerupt prin O.U.G. nr. 52/2017 (Curtea de Apel Ploiești/Tribunalul Dâmbovița) - pg. 155;

III. Dreptul funcției publice

19. Titlul problemei de drept: aplicarea dispozițiilor art.16 din Legea nr. 153/2017, respectiv majorarea salariului de bază cu un procent de până la 50% pentru personalul nominalizat în echipele de proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile (Curtea de Apel Brașov) - pg.171;

20. Titlul problemei de drept: drepturi salariale solicitate de ofițerii de poliție care au participat la misiuni internaționale în afara teritoriului statului român, în zonele de operații, prevăzute de art. 1(1) lit. a) și art. 3 din H.G. nr. 1086/2004 (Curtea de Apel București) - pg. 181;

21. Titlul problemei de drept: aplicabilitatea art. 1 alin.5 ind.1 din OUG 83/2014, aprobată și modificată prin Legea nr.71/2015 în cazul polițiștilor; consecința intrării în vigoare a O.U.G. nr. 75/2020; lipsa obiectului acțiunii. (Curtea de Apel Timișoara);

IV. Drept contravențional



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

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

22. Titlul problemei de drept: calitatea procesuală activă și interesul în cazul plângerii contravenționale, în cazul decesului contravenientului; interesul moștenitorului în contestarea procesului verbal (Curtea de Apel Cluj/Tribunalul Cluj) - pg. 206;

23. Titlul problemei de drept: limitele verificării temeiniciei procesului-verbal de contravenție prin raportare la norme incriminatoare speciale; posibilitatea instanței de apel de a proceda la reîncadrarea juridică a faptei (Curtea de Apel Galați/Tribunalul Vrancea) - pg. 218;

24. Titlul problemei de drept: admisibilitatea înlocuirii sancțiunii muncii în folosul comunității, în temeiul art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002, stabilite de instanță conform art. 9 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, cu sancțiunea amenzii (Curtea de Apel Iași/Tribunalul Vaslui) - pg. 235.

V. Problemele transmise de la întâlnirea președinților de secții de dreptul muncii

25. Titlul problemei de drept: drepturi salariale ale personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare. Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 7 lit. a) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fondurile publice și art. 7 alin. (1) din OUG nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene - pg. 242



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

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

26. Titlul problemei de drept: spor pentru risc și suprasolicitare neuropsihică; interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 din OUG nr. 9/2017 privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative, ale art. 7 din OUG nr. 99/2016 privind unele măsuri pentru salarizarea personalului plătit din fonduri publice, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, și ale art. 12 din OUG nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice” - pg.247.

C. Problemele de drept discutate - descriere, propuneri, dezbateri, soluția agreată

I. Drept administrativ și drept procedural administrativ

1. Titlul problemei de drept: competența materială în cazul acțiunilor având ca obiect obligarea autorităților pârâte Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor și Direcțiile Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor la plata unor sume de bani, pretinse în temeiul art. IV alin. 1 al Legii nr. 236/2019 (Curtea de Apel Brașov/Curtea de Apel București);

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: litigiu contencios administrativ

Obiect din Ecris: pretenții

Acte normative incidente: art. IV alin. 1 al Legii nr. 236/2019.



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

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

1.1 Practica judiciară:

Problema de drept ce a generat practică neunitară s-a ivit în dosare având ca obiect cererile de obligare a autorităților pârâte la plata unor sume de bani, pretinse în temeiul art. IV alin. 1 al Legii nr. 236/2019.

Într-o primă opinie se reține că pretențiile reclamantilor decurg din executarea unor contracte administrative ce au fost încheiate în conformitate cu prevederile Legii nr. 218/1998, iar în privința stabilirii competenței materiale devin incidente prevederile art. 53 alin. 1 ind. 1 din Legea nr. 101/2016, potrivit căroră: *„Procesele și cererile care decurg din executarea contractelor administrative se soluționează în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către secția civilă a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante sau în circumscripția în care își are sediul social/domiciliul reclamantul.”*

Așadar, potrivit acestei opinii instanța competentă să soluționeze acțiunile este instanța civilă. În ce privește instanța civilă competentă, în cadrul Curții de Apel București sunt întâlnite mai multe variante de soluție care iau în considerare modificările aduse OG nr. 42/2004 prin Legea nr. 236/2019 și prin OUG nr. 117/2020 (aprobată cu modificări prin Legea nr. 291/2020), respectiv:

- înainte de OUG nr. 117/2020, instanța civilă competentă potrivit valorii pretinse (de ex., judecătoria, dacă pretenția este de 10.000 lei); aceasta este varianta 1 de soluție;

- după intrarea în vigoare a OUG nr. 117/2020, secția civilă a tribunalului de la sediul sediul autorității contractante sau în circumscripția în care își are sediul social/domiciliul reclamantul (cf. art. 53 al. 1 ind. 1 din Legea nr. 101/2016); varianta 2;



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

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

- după intrarea în vigoare a Legii nr. 291/2020, instanța civilă competentă proțrivit valorii pretinse (varianta 1).

În a doua opinie (împărtășită la nivelul Curții de apel Pitești potrivit Minutei de practică neunitară Secția a II-a civilă CAF iulie 2021) s-a apreciat că, în raport cu dispozițiile art. 2 alin. 1 lit. f și art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, natura juridică a raportului dedus judecării este una de drept administrativ, deoarece aplicarea prevederilor art. IV alin. (I) din Legea nr. 236/ 2019 invocate prin acțiune, vizează organizarea și îndeplinirea atribuțiilor ANSVSA - organ al administrației publice centrale și raportul dintre aceasta și DSVSA, respectiv finanțarea Direcției, iar cauza acțiunii o constituie refuzul autorității publice centrale pârâte de a contribui, potrivit dispozițiilor art. IV alin. (I) din Legea 236/2019, la cheltuielile care vizează activitatea sanitar-veterinară, refuz apreciat de reclamantți ca nejustificat din perspectiva propriilor drepturi și interese legitime. În consecință, competența va aparține instanței de contencios administrativ.

1.2 Opinia referentului

Opinia referentului din cadrul Curții de Apel Brașov este în sensul primei opinii, fără detalieri referitoare la care instanță civilă anume urmează să se decline competența.

Opinia referentului din cadrul Curții de Apel București este nuanțată în funcție de modificările aduse în anii 2019-2020 OG nr. 42/2004. Astfel, se susține că pentru legala stabilire a competenței materiale trebuie luate în considerare trei perioade diferite.

În primul rând, referitor la acțiunile introduse pe rolul instanțelor anterior modificărilor aduse OG nr. 42/2004 prin OUG nr. 117/2020, în sensul unei trimiteri exprese la dispozițiile Legii nr. 98/2016, competența materială se determină potrivit



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

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

primei opinii, varianta 1, conform art. 8 alin. 2 din Legea 554/2004, în discuție fiind litigii care decurg din executarea contractelor administrative, care sunt în competența de soluționare a instanțelor civile de drept comun. Având în vedere valoarea pretențiilor, devine incidentă norma prevăzută de art. 94 lit. h Cod proc. civ., astfel că instanța competentă din punct de vedere material este judecătoria.

Referitor la litigiile înregistrate pe rolul instanțelor după modificările aduse de OUG nr. 117/2020, însă anterior aprobării prin Legea nr. 291/2020, perioadă în care art. 15 alin.2 din OG nr. 42/2004 a prevăzut expres că acordurile-cadru de servicii, pe o durată de 4 ani, respectiv contractele subsecvente în baza acestora pentru fiecare exercițiu bugetar anual, în funcție de bugetul aprobat, se încheie în conformitate cu prevederile Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, opinăm că sunt incidente dispozițiile art. 53 alin. (1¹) din legea nr. 101/2016: Procesele și cererile care decurg din executarea contractelor administrative se soluționează în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către secția civilă a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante sau în circumscripția în care își are sediul social/domiciliul reclamantul (varianta 2).

În ceea ce privește acțiunile introduse după modificările aduse de Legea nr. 291/2020 de aprobare a OUG nr. 117/2020, prin care art. 15 alin.2 din OG nr. 42/2004 a fost modificat din nou, în sensul înlăturării trimiterii la Legea nr. 98/2016 și, totodată, a fost adăugat art. 15 alin. 14 care a prevăzut expres că activitățile sanitar-veterinare publice reprezintă servicii de interes general, sumele plătite în executarea contractelor care au ca obiect aceste activități reprezintă sume aferente programelor naționale anuale și multianuale în domeniul sănătății animalelor și pentru siguranța alimentelor, care constituie activități ce nu au caracter economic, a căror atribuire este scutită de la prevederile Legii nr. 100/2016, competența materială trebuie determinată din nou



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

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

conform primei opinii exprimate în practică, varianta 1, prin raportare la art. 8 alin. 2 din Legea 554/2004 întrucât pretențiile derivă tot din executarea unui contract administrativ, însă nu mai pot fi aplicabile dispozițiile Legii nr. 101/2016.

1.3 Opinia formatorului INM

A/ Clarificări privind întinderea efectelor soluției de unificare a practicii judiciare

Problema de drept privește, în parte, competența secțiilor de contencios administrativ în concurs cu competența secțiilor civile. În caz de conflict de competență, procedura instituită de Hotărârea CSM nr. 148/2015, completă prin HCSM nr. 725/2015 nu este aptă să unifice practica judiciară a secțiilor în conflict deoarece nu reglementează întâlniri comune ale președinților de secții diferite (în speță, secții CAF și secții civile). Chiar și în ipoteza în care formatorii INM din cadrul catedrelor de drept administrativ și drept civil ar întocmi rapoarte comune, nu există nicio garanție că soluția propusă va fi agreată întocmai în cadrul întâlnirilor președinților de secții diferite. În aceste condiții, ceea ce vom urmări prin propunerea unei soluții este unificarea practicii judicării a secțiilor CAF. În caz de conflict între secții, practica judiciară va trebui unificată prin mecanisme legale prevăzute de Codul de procedură civilă (regulatoare de competență, HP sau RIL).

B/ Clarificări privind temeiul juridic al acțiunilor vizate de problema de drept

Din studiul dispozițiilor legale luate în considerare de către instanțe rezultă că există două tipuri de acțiuni în pretenții care, deși asemănătoare, au temeiuri juridice diferite:

- acțiuni în pretenții formulate de medici veterinari organizați în condițiile legii, formulate în temeiul art. IV din Legea nr. 236/2019 (pentru modificarea și completarea



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

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

art. 15 din Ordonanța Guvernului nr. 42/2004 privind organizarea activității sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor, precum și pentru modificarea unor acte normative); de remarcat că aceste dispoziții au intrat în vigoare în 16.12.2019 și nu au suferit nicio modificare până în prezent (afirmație valabilă la 20.10.2021); aceste acțiuni presupun existența unor contracte încheiate în temeiul art. 15 alin. 2 din OG nr. 42/2004, forma în vigoare anterior datei de 16.12.2019; valoarea pretențiilor este de 10.000 lei/lună/contract, până la finalizarea contractului;

- acțiuni în pretenții formulate de medici veterinari organizați în condițiile legii formulate în temeiul art. 15 alin. 2 și 7 din OG nr. 42/2004, forma în vigoare ulterior datei de 16.12.2019; aceste acțiuni presupun existența unor contracte încheiate în temeiul art. 15 alin. 2 din OG nr. 42/2004, forma în vigoare după data de 16.12.2019 (ceea ce presupune noi contracte sau modificarea vechilor contracte în temeiul alin. 6 din OG nr. 42/2004, alineat introdus prin Legea nr. 236/2019); valoarea pretențiilor este tot de 10.000 lei/lună/contract; în acest caz trebuie luat în considerare că ambele alineate amintite au suferit modificări (alin. 2 a fost modificat succesiv prin Legea nr. 236/2019, OUG nr. 117/2020, Legea nr. 291/2020 și OUG nr. 81/2021 iar alin. 7 a fost introdus prin Legea nr. 236/2019 și modificat prin OUG nr. 117/2020 și Legea nr. 291/2020).

Distincția între cele două tipuri de acțiuni este importantă în primul rând pentru judecata fondului, condițiile de admitere a acțiunilor fiind diferite. Astfel, dacă în primul caz (acțiuni întemeiate pe art. IV din Legea nr. 236/2019) este suficientă existența unui contract încheiat în temeiul art. 15 alin. 2 din OG nr. 42/2004, forma în vigoare până la data de 16.12.2019, care să nu trebuiească să fie modificat în temeiul alin. 6, în cel de-al doilea caz (acțiuni întemeiate pe art. 15 alin. 2 și 7 din OG nr.



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

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

42/2004), pe lângă existența contractului, trebuie îndeplinite condițiile prevăzute de alin. 6 și 7.

Chestiunea prezintă însă importanță și pentru corecta motivare a soluției de stabilire a instanței competente deoarece temeiurile nu pot fi combinate. De exemplu, în cazul acțiunii întemeiate pe dispozițiile art. IV din Legea nr. 236/2019 nu se poate stabili competența prin raportare la art. 15 alin. 7 din OG nr. 42/2004 deoarece acțiunea presupune existența unui contract încheiat anterior datei de 16.12.2019 (când a intrat în vigoare Legea nr. 236/2019), care să nu necesite modificările cerute de alin. 6 (introdus prin Legea nr. 236/2019) pe când acțiunea întemeiată pe art. 15 alin. 2 și 7 din OG nr. 42/2004 presupune sau un contract încheiat după data de 16.12.2019 sau un contract anterior, dar modificat în condițiile alin. 6 din aceeași ordonanță de guvern.

C/ Clarificări privind caracterul normelor analizate în soluționarea problemei de drept

Toate aceste norme (art. IV alin. 1 din Legea nr. 236/2019 și art. 15 al. 2 și 7 din OG nr. 42/2004) sunt norme de drept material și nu de drept procesual civil (și, ca să epuizăm clasificarea, în mod evident nici de organizare judiciară). Ele nu reglementează eventualul proces civil ce ar putea rezulta din încălcarea lor ci exclusiv raportul de drept material între autorități publice chemate să asigure efectuarea anumitor activități și acțiuni prevăzute în programele naționale sanitar-veterinare și medicii veterinari organizați potrivit legii, care vor executa efectiv acele activități.

Așadar, criteriul folosit de unele instanțe precum și de către referentul Curții de Apel București în stabilirea competenței materiale, respectiv forma în vigoare a acestor prevederi la data sesizării instanței, este esențialmente greșit. Data sesizării instanței este relevantă pentru normele de drept procesual, datorită dispozițiilor art. 24 și 25 Cod



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

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

de procedură civilă referitoare la aplicarea în timp a legii civile, dar nu și pentru normele de drept material.

Modificările suferite de art. 15 alin. 2 și alin. 7 din OG nr. 42/2004 sunt relevante, în schimb, pentru a stabili natura contractului la care se referă alin. 2, ceea ce înseamnă că instanțele ar trebui să ia în considerare forma în vigoare la data încheierii contractului, dar numai în cazul acțiunilor în anulare (explicații vor fi date mai jos, sub lit. E).

D/ Clarificări privind natura contractului

Modificările legislative la care ne-am referit denotă incertitudinea legiuitorului cu privire la natura acestor contracte.

Astfel, pe de-o parte, se observă că ipoteza normei încorporate de art. 15 alin. 2 din OG 42/2004 a rămas neschimbată în toată această perioadă (ipoteza normei este importantă pentru că din ea decurge faptul că, așa cum se va arăta mai jos, contractul încheiat pentru realizarea în concret a activităților sanitar-veterinare este unul administrativ). Textul legal este următorul:

Pentru efectuarea în exploatațiile nonprofesionale a unor activități sanitar-veterinare cuprinse în programul acțiunilor de supraveghere, prevenire și control al bolilor la animale, al celor transmisibile de la animale la om, protecția animalelor și protecția mediului, de imobilizare a animalelor care amenință viața sau integritatea corporală a persoanelor ori integritatea bunurilor acestora prin utilizarea și administrarea substanțelor din categoria stupefiante, psihotrope, de identificare și înregistrare a bovinelor, suinelor, ovinelor, caprinelor și ecvideelor, precum și a altor acțiuni prevăzute în alte programe naționale, pe care Autoritatea trebuie să le pună în



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

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

aplicare, direcțiile sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor județene, respectiv a municipiului București [...].

În schimb, dispoziția normei încorporate în art. 15 alin. 2 din OG nr. 42/2004, redactată imediat în continuarea ipotezei, a variat după cum urmează (dispoziția normei este importantă pentru a stabili tipul/specia de contract administrativ, aspect decisiv pentru a stabili instanța competentă):

- [...] pot încheia contracte cu medicii veterinari, organizați în condițiile legii, sau pot angaja personal sanitar-veterinar propriu, în condițiile legii; aceasta este forma în vigoare înainte de 16.12.2019, respectiv înainte de modificările aduse prin Legea nr. 236/2019;

- [...] încheie contracte de concesiune pe o durată de 5 ani cu medicii veterinari organizați în condițiile legii sau pot angaja personal sanitar-veterinar propriu, în condițiile legii, în situațiile în care nu se pot încheia contracte cu medicii veterinari, organizați în condițiile legii; aceasta este forma dată prin modificările aduse prin Legea nr. 236/2019;

- [...] încheie acorduri-cadru de servicii, pe o durată de 4 ani, respectiv contracte subsecvente în baza acestora pentru fiecare exercițiu bugetar anual, în funcție de bugetul aprobat, în conformitate cu prevederile Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, cu prestatorii astfel cum sunt definiți la pct. 33 din anexa nr. 1 - medici veterinari organizați în condițiile legii sau pot angaja personal sanitar-veterinar propriu, în condițiile legii, în situațiile în care nu se pot încheia contracte cu medicii veterinari, organizați în condițiile legii; forma dată prin modificările aduse prin OUG nr. 117/2020;

- [...] încheie contracte de concesiune pe o durată de 4 ani cu medicii veterinari organizați în condițiile legii sau pot angaja personal sanitar-veterinar propriu, în



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

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

condițiile legii, în situațiile în care nu se pot încheia contracte cu medicii veterinari organizați în condițiile legii; forma dată prin modificările aduse prin Legea nr. 291/2020 (prin care a fost aprobată cu modificări OUG nr. 117/2020);

- [...] pot încheia contracte de concesiune pe o durată de 4 ani cu medicii veterinari organizați în condițiile legii sau pot angaja personal sanitar-veterinar propriu, în condițiile legii, în situațiile în care nu se pot încheia contracte cu medicii veterinari organizați în condițiile legii; aceasta este forma dată prin OUG nr. 81/2021 (privind aprobarea metodelor de intervenție imediată pentru prevenirea și combaterea atacurilor exemplarelor de urs brun asupra persoanelor și bunurilor acestora, în intravilanul localităților, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative³); (în toate cazurile, sublinierile ne aparțin, OCD).

Așadar, textul legal se referă la ”contracte”, ”contracte de concesiune” și ”acorduri-cadru de servicii”.

Din ipoteza normei și din dispozițiile art. 2 alin. 1 lit. c¹ din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 rezultă caracterul administrativ al contractului, indiferent de tipul particular al acestuia. Într-adevăr, activitățile enumerate de art. 15 alin. 2 din OG nr. 42/2004 pot fi considerate ”lucrări de interes public” sau ”servicii publice” iar una din părțile contractante este întotdeauna o autoritate publică.

Dispoziția normei stabilește tipul de contract administrativ care trebuie încheiat, aspect la care ne vom referi la punctul următor.

E/ Soluționarea problemei de drept

³ Instanțele nu au mai făcut referire și la această din urmă modificare, din vara acestui an (2021), probabil pentru că nu a apucat să fie invocată în dosarele în care a apărut problema de drept. Pentru acuratețe, o luăm însă în considerare. Nu excludem nici alte modificări viitoare, având în vedere elanul legislativ privind chestiunea precum și nesiguranța legiuitorului în actul de legiferare. Am avut în vedere situația legislativă existentă la data de 20.10.2021.



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

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

Stabilirea naturii administrative a contractului este importantă pentru că acțiunea se întemeiază pe contract. Sub acest aspect, Curțile de Apel Brașov și București au practică unitară, diferența apărând la Curtea de Apel Pitești care, potrivit Minutei Secției a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal din 23.06.2021 (nepublicată încă pe site-ul curții dar comunicată INM și celorlalte curți de apel; afirmație valabilă la 20.10.2021), a calificat acțiunea ca fiind îndreptată împotriva refuzului nejustificat al autorității de îndeplinire a unei obligații prevăzute de lege.

La fel ca și Curțile de Apel Brașov și București, formatorul INM consideră că acțiunea se întemeiază pe contract. Astfel, contractele administrative, spre diferență de cele civile, au întotdeauna o parte reglementară, stabilită prin dispoziții legale, non-negociabile. Or, art. IV alin. 1 din Legea nr. 236/2019 și art. 15 alin. 7 din OG nr. 42/2004 nu fac decât să completeze această parte reglementară a contractului administrativ cu un drept nou creat în favoarea medicilor veterinari. În cazul contractelor încheiate înainte de 16.12.2019, care nu trebuiesc modificate deoarece întrunesc condițiile alin. 6 din OG nr. 42/2004, ar fi fost excesiv ca legiuitorul să oblige la modificarea prin acte adiționale a, probabil, zeci sau sute de contracte la nivelul întregii țări, fiind mult mai operativ (ca tehnică de legiferare) ca partea reglementară a acestor contracte aflate în executare să fie modificată prin lege, în condițiile în care se creează un drept în favoarea medicilor veterinari iar toate celelalte clauze contractuale rămân neschimbate (modificarea contractelor este însă cerută de alin. 6, introdus prin Legea nr. 236/2019, deoarece presupune modificarea obligațiilor medicilor veterinari). În ce privește contractele care s-au încheiat sau se vor încheia după data de 16.12.2019 ar fi de așteptat ca dispozițiile art. 15 alin. 6 și 7 din OG nr. 42/2004 să fie încorporate în contracte.



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

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

Acest tip de acțiune, bazată pe contract, se diferențiază de cel în care acțiunea este îndreptată împotriva refuzului nejustificat de soluționare a unei cereri sau a refuzului de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea unui drept sau interes legitim, la care se referă art. 8 din Legea nr. 554/2004 deoarece, în aceste din urmă situații, între autoritate și petent nu există relație contractuală, obligația autorității de a acționa rezultând exclusiv din lege. Tocmai aceasta este logica pentru care acțiunile bazate pe contract sunt reglementate distinct de acțiunile îndreptate împotriva refuzului nejustificat (compară art. 8 alin. 1 și 2 din Legea nr. 554/2004).

Potrivit art. 8 alin. 2 din Legea nr. 554/2004, *instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea contractului administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ. Litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competența de soluționare a instanțelor civile de drept comun.*

Văzând că acțiunile întemeiate pe dispozițiile art. IV din Legea nr. 236/2019 sau art. 15 alin. 2 și 7 din OG nr. 2/2004 nu privesc nici fazele premergătoare încheierii contractului și nici încheierea ca atare a contractului administrativ, ci sunt acțiuni în pretenții legate de executarea contractului, instanțele de contencios administrativ urmează să-și decline competența în favoarea instanțelor civile ori de câte ori sunt îndeplinite condițiile procedurale de drept comun (legate de invocarea excepției de necompetență, termen, etc.).

În ce privește instanța civilă în favoarea căreia trebuie declinată competența, se va pleca de la tipul (specia) de contract administrativ pe care este întemeiată efectiv acțiunea, ceea ce presupune o analiză de la caz la caz.



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

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

Atragem atenția că în cazul acțiunilor în pretenții bazate pe un contract administrativ problema nulității contractului nu se pune (instanța civilă poate să suspende judecata dacă se exercită acțiunea în anulare în fața instanței de contencios administrativ, singura competentă să o judece, iar dacă în cadrul acțiunii în pretenții se formulează și un capăt de cerere privind anularea - spre ex., printr-o cerere reconvențională - acest capăt de cerere trebuie disjunct cu consecința formării unui dosar separat în care să se discute excepția de necompetență materială; considerăm că, în condițiile separării clare a competenței între instanțele de contencios administrativ și cele civile, prorogarea de competență nu poate opera).

În cadrul acțiunilor în pretenții este lipsită de relevanță o analiză referitoare la respectarea dispozițiilor legale care reglementează procedura de încheiere a contractului (sau încheierea însăși a contractului) sau o analiză referitoare la ce tip/specie de contract trebuia încheiat deoarece aceste analize sunt necesare doar în cazul acțiunilor în anulare sau a acțiunilor în obligarea la încheierea contractului (de aceea, mai sus, la lit. C, am afirmat că forma în vigoare a legii la data încheirii contractului nu prezintă relevanță pentru judecata pe fond a acțiunii în pretenții). Spre ex., dacă acțiunea în pretenții este întemeiată pe un contract de achiziție publică, atunci instanța competentă material să soluționeze cauza va fi stabilită în temeiul art. 53 alin. 1¹ din Legea nr. 101/2016 chiar dacă, să spunem, contractul ar fi trebuit să fie de alt tip (repetăm, această chestiune este decisivă în cazul acțiunilor în anulare sau a acțiunilor în obligația de a încheia contractul dar nu și a acțiunilor în pretenții; tocmai pe această distincție se bazează și separarea de competență între instanțele civile și cele de contencios administrativ). Acesta este motivul pentru care nu se poate da o soluție generală, bazată doar pe analiza textelor legale, prin care să se stabilească instanța civilă în favoarea căreia va fi declinată cauza. Instanța civilă va fi stabilită în



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

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

funcție de contractul pe care este întemeiată efectiv acțiunea, depus la dosarul cauzei. Formatorul INM poate oferi doar instrumentul teoretic de care să se folosească instanțele pentru rezolvarea problemei de drept în fiecare caz în parte. Astfel, dacă din analiza de la caz la caz a contractului pe care se întemeiază acțiunea în pretenții nu rezultă existența unei dispoziții speciale care să stabilească altfel, atunci instanța civilă competentă se stabilește potrivit Codului de procedură civilă, raportat la valoarea pretențiilor, după regulile generale.

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

Acțiunile în pretenții întemeiate pe dispozițiile art. IV alin. 1 din Legea nr. 236/2019 pentru modificarea și completarea art. 15 din Ordonanța Guvernului nr. 42/2004 privind organizarea activității sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor, precum și pentru modificarea unor acte normative, sau pe dispozițiile art. 15 alin. 2 și 7 din Ordonanța Guvernului nr. 42/2004 privind organizarea activității sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor, sunt de competența instanței civile.

Instanța civilă competentă se stabilește de la caz la caz, în raport cu dispozițiile legale generale sau speciale care reglementează contractul administrativ pe care este întemeiată acțiunea în pretenții; dacă din această analiză nu rezultă existența unei dispoziții speciale care să stabilească altfel, atunci instanța civilă competentă se stabilește potrivit Codului de procedură civilă.

În urma votului, participanții și-au însuși cu majoritate opinia formatorului INM.

2. Titlul problemei de drept: competența materială în cazul acțiunilor având ca obiect modificarea dispoziției Administrației Naționale a Penitenciarelor de transfer la un alt penitenciar (Curtea de Apel Brașov)



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

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

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: litigiu contencios administrativ

Obiect din Ecris: anulare act administrativ

Acte normative incidente: art.45 alin.2 din Legea nr. 254/2013

2.1 Practica judiciară

Curtea de Apel Brașov arată că problema de drept a fost ridicată în cadrul dosarelor având ca obiect acțiunile formulate de reclamânți deținuți în anumite penitenciare, în contradictoriu cu pârâta Administrația Națională a Penitenciarelor, prin care aceștia au solicitat modificarea dispozițiilor de respingere a cererilor de transfer și aprobarea solicitărilor de transfer în alte penitenciare.

Se precizează că Înalta Curte, sesizată cu un conflict negativ de competență a reținut (dosarul nr. 799/1/2021*) că reclamantul este deținut în Penitenciarul Deva, iar prin Dispoziția emisă de ANP i-a fost respinsă cererea de transfer de la acest penitenciar la Penitenciarul Focșani, instanțele aflate în conflict constatându-se necompetențe teritorial în raport cu calificarea naturii juridice a litigiului. A fost stabilită competența de soluționare a plângerii în favoarea judecătorului de supraveghere a privării de libertate de la penitenciarul care a dispus măsurile cu privire la exercitarea drepturilor.

În același sens este și Decizia nr. 14 din 18 septembrie 2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în M. Of. nr. 908 din 20 noiembrie 2017, prin care Completul pentru judecarea recursului în interesul legii a stabilit că *„în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 56 din Legea nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, cu modificările și completările ulterioare, judecătorul de supraveghere a privării de libertate din cadrul penitenciarului a cărei administrație a*



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

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

dispus măsuri pretins a fi îngrădit exercitarea drepturilor persoanei condamnate este competent să soluționeze pe fond plângerea formulată, chiar dacă ulterior aceasta a fost transferată definitiv sau temporar.”

Înalta Curte a constatat că Legea nr. 254/2013 constituie legea specială în materia măsurilor privitoare la exercitarea drepturilor persoanelor condamnate, iar art. 56 alin. 2 din acest act normativ reglementează în mod expres în favoarea judecătorului de supraveghere a privării de libertate competența soluționării cererilor formulate de către deținuți împotriva măsurilor privitoare la exercitarea drepturilor prevăzute de prezenta lege.

2.2 Opinia referentului

Este în sensul soluțiilor pronunțate de Înalta Curte. Astfel, se arată că actul contestat de reclamant este emis în legătură cu dreptul său la transfer într-un penitenciar aflat cât mai aproape de domiciliu, astfel că judecătorul de supraveghere a privării de libertate este competent să soluționeze aceste cauze.

2.3 Opinia formatorului INM

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



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

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

nr. 8 din minuta întâlnirii din noiembrie 2020). Din materialul transmis, nu rezultă însă că aceasta ar fi situația în speță.

În plus, se observă că, pe de-o parte, problema de drept a primit deja soluții de speță din partea Înaltei Curți de Casație și Justiție, iar pe de alta, răspunsul la problema Curții de Apel Brașov poate fi dedus cu ușurință din Decizia HP nr. 14/2007.

Pentru aceste considerente, apreciem că problema de drept nu poate fi discutată în cadrul întâlnirilor organizate în baza Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 148/2015, destinate unificării practicii judiciare, motiv pentru care propunem, în principal, lăsarea ei nesoluționată ca fiind, în prezent, pur teoretică.

În subsidiar, în situația în care divergența de opinii este considerată iminentă și se apreciază că ar trebui prevenită, susținem dezlegarea propusă de referent, conformă cu practica Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Pentru aceste considerente, propunem următorul răspuns:

În principal:

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

În subsidiar:

Competența materială în cazul acțiunilor având ca obiect modificarea dispoziției Administrației Naționale a Penitenciarelor de transfer a unui deținut la un alt penitenciar aparține judecătorului de supraveghere a privării de libertate de la penitenciarul care a dispus măsura de transfer.

În urma votului, participanții și-au însuși cu majoritate opinia formatorului INM exprimată în subsidiar.

3. Titlul problemei de drept:



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

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

a) Modalitatea de interpretare a dispozițiilor art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 212/2018;

b) Dispozițiile art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004 conțin o abrogare implicită a dispozițiilor art. 14 alin. 1 Legea nr. 554/2004 în privința necesității îndeplinirii condiției procedurale de admisibilitate, privitoare la necesitatea declanșării procedurii prelabile administrative împotriva actului administrativ a cărui suspendare se solicită? (Curtea de Apel Brașov);

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: contencios administrativ

Acte normative incidente: art.7 alin.5 din Legea nr. 554/2004

3.1 Practica judiciară:

Cele două probleme au fost ridicate distinct de către Curtea de Apel Brașov. Considerăm însă potrivit să fie discutate împreună deoarece ambele privesc interpretarea art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004.

Referitor la prima problemă, se arată că în practica secției CAF a Curții de Apel Brașov au fost identificate o serie de soluții pronunțate în fond, dosarele nefiind încă soluționate definitiv, orientarea jurisprudențială fiind în sensul că este necesară parcurgerea procedurii plângerii prelabile în situația actelor administrative cu caracter normativ.

Astfel, într-o cauză având ca obiect anularea și suspendarea Ordinului pentru aprobarea Regulamentului privind normele de efectuare a lucrărilor de inspecție nr. 136/11.12.2018, completat și modificat succesiv prin Ordinele nr. 10, 34, 80 și 102 din 2020, act administrativ cu caracter normativ, s-a reținut că reclamantele au menționat că nu au parcurs procedura plângerii prelabile astfel cum este reglementată de art. 7



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

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

din Legea nr. 554/2004, nefiind necesară, deoarece Ordinul nr. 136/2018 a fost adoptat la data de 11.12.2018 și a intrat în circuitul civil, producând efecte juridice, iar potrivit art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, în cazul actelor intrate în circuitul civil și care au produs efecte juridice, plângerea prealabilă nu este necesară.

Contrar acestor susțineri, instanța de fond a reținut că din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 7 alin. 1 ind. 1 și alin. 5 ale Legii nr. 554/2004 rezultă că obligativitatea formulării plângerii prelabile în cazul actului normativ subzistă chiar și după modificările aduse de Legea nr. 212/25.07.2018 dispozițiilor art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Astfel, excepțiile reglementate prin alineatul nou introdus vizează, pe de o parte, ipoteze determinate de calitatea emitentului, pe de altă parte ipoteze determinate de obiectul acțiunii (cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, formulate în temeiul art. 9 din lege; acțiunile privind refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri, acte administrative asimilate potrivit art. 2 alin. 2, precum și excepțiile de nelegalitate) și în fine excepții determinate de efectele produse de actele administrative vizate - cazul acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil, aceasta fiind situația vizată de reclamante.

Interpretarea logică și sistematică a acestor dispoziții legale conduce însă la concluzia obligativității îndeplinirii procedurii prelabile în situația atacării actului administrativ normativ, întrucât legiuitorul, completând dispozițiile art. 7 cu alin. (5), nu a înlăturat din ordinea juridică obiectivă dispozițiile alin. 1 ind. 1 al aceluiași articol.

S-a mai arătat că în doctrină (Gabriela Bogasiu, „Legea contenciosului administrativ”, Ediția a IV-a, 2018, pagina 257), în privința excepțiilor de la regula caracterului obligatoriu al procedurii prelabile, excepții determinate de efectele



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

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

produse de actele administrative vizate (cazul acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice) se susțin următoarele :

„Această nouă situație de excepție a fost introdusă în cuprinsul art. 7 alin. 5 din Legea nr. 212/2018. Este o prevedere cu totul nouă, încă nefiltrată de practica judiciară și nu este clar dacă intenția a fost aceea de a viza doar acțiunile formulate de autoritatea emitentă în temeiul art. 1 alin. 6 din Legea nr. 554/2004, textul a cărui ipoteză cuprinde situația actelor care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice (caz în care neobligativitatea procedurii prelabile decurgea în mod logic tocmai din cumulul calității de reclamant cu aceea de autoritate emitentă căreia i s-ar fi putut adresa plângerea) sau dacă, dimpotrivă, câmpul de reglementare este necircumstanțiat (caz în care exceptarea ar fi justificată de eliminarea caracterului formal al plângerilor prelabile împotriva unor acte administrative care și-au produs deja efectele, demersuri efectuate pentru îndeplinirea unei condiții de exercitare a dreptului la acțiune, dar soldate, de cele mai multe ori, cu un răspuns negativ previzibil, de vreme ce din prevederile art. 1 alin. 6 reiese că actele administrative care au intrat în circuitul civil nu mai pot fi revocate de autoritatea emitentă)”.

Referitor la cea de-a doua problemă, se arată că în cadrul unui litigiu înregistrat pe rolul Tribunalului Bacău, Secția a II-a civilă, contencios administrativ fiscal, având ca obiect suspendare executare act administrativ, respectiv suspendarea unei autorizații de construire, instanța a admis excepția prematurității invocată de pârâți și a respins cererea de suspendare a executării actului administrativ ca inadmisibilă, pentru neîndeplinirea procedurii prelabile (Sentința civilă nr. 293/09.04.2021 pronunțată de Tribunalul Bacău, dosar nr. 567/110/2021/a1).



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

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

Împotriva acestei sentințe au declarat recurs reclamanții, susținând în motivare că plângerea prealabilă nici nu mai trebuia formulată în speța dedusă judecării, fiind aplicabile dispozițiile art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004, care se referă la faptul că orice act administrativ unilateral (precum autorizația de construire în discuție) își produce efectele juridice pentru care a fost edictat la momentul comunicării sale către beneficiar/titular/persoanei vizate de aceasta potrivit art. 199 alin. 2 din Codul administrativ, tot atunci producându-se și includerea sa în circuitul civil. S-a mai arătat că dreptul de autorizare a unei lucrări de construire (consfințit de autorizația de construire de la momentul comunicării sale) nu poate fi confundat cu finalizarea propriu-zisă a construcției, cu dreptul de a beneficia propriu-zis de imobilul construit/cu dreptul de proprietate asupra imobilului.

Așadar, atâta timp cât legea nu distinge un alt moment în care autorizația de construire își produce efecte, față de regula de drept comun în materie, rezultă că autorizația de construire și-a produs efectul de a autoriza o lucrare de construire, actul intrând în circuitul civil de la momentul comunicării, aflându-ne în ipoteza excepțională stipulată de art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004, plângerea prealabilă nemaifiind obligatorie.

În considerentele deciziei nr. 496/R/04.08.2021 pronunțată de Curtea de Apel Brașov în dosarul nr. 567/110/2021/a1, s-au înlăturat aceste critici reținându-se că o condiție de admisibilitate a cererii de suspendare a executării actului administrativ, dedusă din interpretarea logică a prevederilor art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, este aceea a sesizării prelabile a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, astfel cum în mod expres prevede art. 14 alin. 1 din Legea nr. 554/2004. S-a apreciat, așadar, că nu a intervenit o abrogare implicită a condiției procedurale de admisibilitate prevăzută de art. 14 alin. 1 din Legea nr. 554/ 2004.



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

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

3.2 Opinia referentului

Referitor la prima problemă, opinia referentului este în sensul de a se da eficiență modificărilor aduse art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004, actul normativ publicat în Monitorul Oficial îndeplinind dubla condiție prevăzută de normă, respectiv, „a produs efecte juridice și a intrat în circuitul civil”, astfel că nu mai poate fi revocat de către autoritatea emitentă. Așadar, în acest caz procedura plângerii prealabile este ineficientă, o astfel de condiție de admisibilitate având doar efectul tergiversării procedurilor.

Referitor la cea de-a doua problemă, referentul susține varianta prezentă în decizia Curții de Apel Brașov.

3.3 Opinia formatorului INM

3.3.1 Chestiune prealabilă

Rezultă din materialul transmis de Curtea de Apel Brașov că problema de drept a interpretării art. 7 alin. 5 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, fie ca atare, fie în contextul art. 14 din aceeași lege, nu a dat naștere la practică judiciară neunitară în cadrul secției și nici în raport cu soluțiile definitive pronunțate de alte instanțe.

Potrivit practicii administrative urmată constant în astfel de situații de formatorul INM, o problemă care nu a dat încă naștere la hotărâri judecătorești divergente va fi totuși soluționată dacă, având în vedere că este întâlnită în mod repetat în litigii aflate pe rolul instanțelor judecătorești, a făcut obiect de dezbatere doctrinară și/sau de



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

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

discuții contradictorii în ședințele de secție și apare iminent că va conduce la practică judiciară divergentă (în același sens, vezi problema nr. 8 din minuta întâlnirii din noiembrie 2020 și problema 2 de mai sus). Din materialul transmis, rezultă că aceasta este situația în speță. Problema de drept este discutată atât în doctrină, fără să primească o soluție clară, cât și în ședințele de secție (de exemplu, în ședința de formare continuă la nivel descentralizat desfășurată la Curtea de Apel Brașov în data de 01.10.2021, la care a participat și formatorul INM). Pentru aceste considerente, văzând că problema de drept este de natură să dea naștere la soluții divergente în viitor, apreciem că se impune a fi soluționată.

3.3.2 Clarificări terminologice

Observăm în primul rând că una din sursele problemei rezultă din neclaritatea expresiei *[acte] administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice*, expresie folosită în cuprinsul art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004. Expresia apare și în cuprinsul art. 1 alin. 6 din aceeași lege: *actul [administrativ unilateral] nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice*⁴. Singura diferență constă în faptul că art. 1 alin. 6 se referă la acte administrative unilaterale pe când art. 7 alin. 5 se referă la acte administrative. Având însă în vedere definiția actului administrativ dată de art. 2 alin. 1 lit. c din

⁴ Textele au următoarea formă:

Art. 1 alin. 6: *Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea. Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.*

Art. 7 alin. 5: *În cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, al celor care privesc cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe sau al acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, precum și în cazurile prevăzute la art. 2 alin. (2) și la art. 4 nu este obligatorie plângerea prealabilă.*



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

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

aceeași lege, considerăm că diferența nu este de substanță deoarece actul administrativ, prin natura lui, este întotdeauna unilateral. Este adevărat că există și acte asimilate prin voința legiuitorului actelor administrative (cf. art. 2 alin. 1 lit. c¹ și alin. 2 din Legea nr. 554/2004), dar această asimilare este necesară tocmai pentru că astfel de acte nu întrunesc toate elementele constitutive ale celor tipic administrative. Așa fiind, apreciem că, din motive de coerență, sensul expresiei trebuie să fie identic în cele două contexte legislative date de art. 1 alin. 6 și art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004.

De asemenea, observăm că expresia *”act administrativ care nu mai poate fi revocat deoarece a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice”* trebuie înțeleasă în contextul principiului revocabilității actelor administrative, unanim recunoscut în doctrină și jurisprudență. Principiul nu are o consacrare legală expresă dar poate fi dedus prin interpretare din prevederile art. 1 alin. 6 din Legea nr. 554/2004 (citate în nota 4). Într-adevăr, dacă autoritatea nu mai poate revoca un act administrativ atunci când actul a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice înseamnă că, *per a contrario*, în celelalte cazuri revocarea este posibilă. În doctrină sunt discutate și alte cazuri care reprezintă excepții de la principiul revocabilității⁵. De asemenea, dacă revocarea nu mai este posibilă ar fi lipsit de sens să i se ceară reclamantului să urmeze procedura administrativă prealabilă deoarece scopul acestei proceduri este tocmai revocarea actului de către autoritatea publică emitentă.

Înainte însă de a explicita expresia în discuție, se cuvine să lămurim ce înseamnă *circuit civil*. Sintagma nu este definită de legea civilă, deși Codul civil o utilizează în câteva ocazii (vezi art. 193, 218, 553 alin. 4, 1229, 1484). Rezultă însă din modul de

⁵ Vezi A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, editura All Beck, 2005, pag. 85 și urm. Se face acolo o sinteză a discuțiilor doctrinare din ultima perioadă. Pentru doctrina interbelică a se vedea C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ed. a 2-a anastatică, Universul Juridic, 2019, pag. 121 și urm.

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

folosire a noțiunii și din înțelesul uzual al termenilor că prin *circuit civil* se înțelege totalitatea actelor și faptelor în temeiul cărora se nasc, se modifică sau se sting raporturi juridice civile⁶. În ce ne privește, apreciem că noțiunea de *circuit* trimite la cea de *cerc*, în sens figurat, respectiv de *ansamblu*, de *unitate* (așa cum apare în cuvântul *enciclopedie*, care are sensul de *ansamblul cunoștințelor omenești organizate metodic*; cf. gr. en - în, *kyklos* - cerc, *paideia* - educație; vezi Dicționar de neologisme, 1986, definiție reluată de dexonline.ro, vezi <https://dexonline.ro/definitie/enciclopedie> accesată la 21.10.2021; același dicționar definește sensul primar al *circuitului* ca fiind o *mișcare circulară făcută pe un drum închis*; și în acest caz, circuitul trimite la idea de unitate închisă, delimitată față de alte unități).

Prin asemănare, ar avea sens să vorbim de un circuit administrativ sau, generalizând, de un circuit juridic.

3.3.3 Soluționarea problemei de drept

În acest context, vom încerca să răspundem la următoarele întrebări:

A/ - la ce categorii de acte administrative se referă art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004?

B/ - ce înseamnă că un act administrativ intră în circuitul civil și că produce efecte juridice?

C/ - intrarea în circuitul civil și producerea de efecte juridice reprezintă condiții distincte sau o condiție unică?

⁶ Vezi, pentru o definiție asemănătoare, site-ul <https://legeaz.net/dictionar-juridic/circuit-civil>.

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

A/ Referitor la prima întrebare, considerăm că doar actele administrative individuale sunt vizate de dispozițiile legale în discuție (art. 7 alin. 5 teza 6), nu și cele normative sau cele asimilate (contracte administrative și refuzuri nejustificate, tacite sau explicite, de a rezolva cereri referitoare la drepturi sau interese legitime).

Argumentul principal este unul de text, în condițiile în care actele administrative normative precum și cele asimilate sunt vizate sau de alineate distincte sau de o teză diferită a alin. 5. Astfel:

- potrivit art. 7 alin. 1¹ din Legea nr. 554/2004 *în cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând;*
- potrivit art. 7 alin. 5 teza 7 din aceeași lege, (...) *în cazurile prevăzute la art. 2 alin. (2) (...) nu este obligatorie plângerea prealabilă* (art. 2 alin. 2 din lege se referă la acte asimilate);
- în sfârșit, potrivit alin. 6, *plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative trebuie făcută în termen de 6 luni, (...).*

Așadar, deși expresia conține noțiunea generală de *acte administrative*, ea trebuie interpretată restrictiv, ca referindu-se la *acte administrative individuale*, pentru a evita suprapunerea reglementărilor⁷.

B/ Referitor la a doua întrebare, începem cu precizarea că orice act administrativ individual face parte din circuitul administrativ prin chiar natura sa. Aceasta înseamnă că dă naștere, modifică sau stinge un raport juridic de drept administrativ.

În unele situații, unele acte administrative individuale fundamentează contracte civile (în sensul că acestea din urmă nu se pot încheia în lipsa actului administrativ). În felul acesta, actul administrativ individual ”intră” în circuitul civil în sensul că, indirect,

⁷ Nu putem să nu remarcăm tehnica legislativă defectuoasă care afectează claritatea și, implicit, calitatea legii.

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

prin intermediul contractului civil, influențează producerea de efecte juridice civile (naștere, modificare sau stingere de raporturi juridice civile).

Problema de drept analizată a făcut obiectul unor dispute doctrinare între autori eminenți de drept administrativ și de drept civil, cu diferențe și nuanțe importante chiar între autorii de drept administrativ⁸. Bănuim că forma actuală a dispozițiilor art. 1 alin. 6 și art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004 reprezintă răspunsul legiuitorului, din păcate nu foarte clar, la disputa doctrinară. Noi îl înțelegem așa: ori de câte ori un contract civil se încheie în baza unui act administrativ individual (în sensul că actul civil nu se putea încheia valabil în absența actului administrativ), actul administrativ individual devine irevocabil de la data încheierii contractului civil și, prin urmare, procedura plângerii administrative prealabile, nemaivând niciun sens, nu mai trebuie urmată.

De exemplu, astfel de acte administrative individuale sunt cele prin care un consiliu local hotărăște oferirea spre închiriere a unui imobil sau vânzarea unor bunuri aflate în domeniul privat ori cumpărarea unor bunuri, acceptarea unei donații, încheierea unor contracte de muncă, etc. Actele administrative individuale intră în circuitul administrativ de la naștere, respectiv de când produc efecte juridice potrivit regulii generale (de la comunicare) și pot fi revocate, dar numai până în momentul în care actele civile care se vor întocmi în baza lor sunt încheiate. Momentul încheierii actului civil face ca actul administrativ să intre în circuitul civil și să devină irevocabil.

Un al doilea caz în care un act administrativ individual ”intră în circuitul civil” este acela în care, fără mijlocirea unui contract civil, actul administrativ dă naștere unui drept subiectiv civil a cărei stabilitate este garantată prin lege. Și acest caz este

⁸ Vezi opinia lui A. Iorgovan, op. cit. pag. 87-90, care are rețineri față de teza autorilor de drept civil, la care se pare că a achiesat și T. Drăganu.

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

discutat de doctrină⁹, anterior modificărilor legislative care au condus la forma actuală a art. 1 alin. 6 și art. 7 al. 5 din Legea nr. 554/2004; din păcate, nu sunt oferite exemple. În ce ne privește, acest caz presupune că art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004 trebuie în mod obligatoriu coroborat cu un alt text de lege care să poată fi interpretat în sensul garantării stabilității dreptului subiectiv civil. De la caz la caz, pot apărea discuții suplimentare.

Un exemplu credem că este dat de autorizația de construire (act administrativ individual) în baza căreia se naște dreptul de proprietate asupra construcției (în orice fază s-ar afla aceasta), care este un drept subiectiv civil protejat de legea civilă. În condițiile în care înscrierea în cartea funciară nu mai are efect constitutiv, dreptul de proprietate se naște din momentul în care construcția începe să existe fizic, sub orice formă, oricât de incipientă ar fi faza construcției (chiar și în faza achiziției de materiale). Aceasta înseamnă că, din momentul în care, încrezându-se în autorizația de construire, beneficiarul începe desfășurarea oricărei activități în vederea executării construcției, autorizația de construire devine irevocabilă deoarece a dat naștere unui drept subiectiv civil protejat de legea civilă. Fiind doar un exemplu destinat să ilustreze concepția juridică ce fundamentează propunerea de răspuns la întrebarea Curții de Apel Brașov, nu detaliem argumentația și nici nu pretindem că nu pot fi găsite exemple mai bune, eventual necontroverse.

C/ Cea de-a treia întrebare merită pusă și merită să primească un răspuns în condițiile în care de multe ori instanțele preferă interpretarea literală a textului de lege (simplă, directă, la obiect). În speță, această metodă de interpretare lasă să se înțeleagă că textul legal trimite la două condiții distincte: intrarea în circuitul civil a

⁹ Vezi nota 5.

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

actului administrativ și producerea de consecințe juridice de către același act administrativ.

Din cele de mai sus rezultă însă că e vorba de condiții dependente: intrarea în circuitul civil și producerea de consecințe juridice¹⁰ sunt concomitente și intrinsec legate una de alta și împreună vizează un moment foarte precis, încheierea contractului civil sau nașterea dreptului subiectiv civil a cărei stabilitate este garantată prin lege.

3.3.2 Referitor la cea de-a doua problemă de drept ridicată de Curtea de Apel Brașov (respectiv dacă dispozițiile art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004 conțin o abrogare implicită a dispozițiilor art. 14 alin. 1 Legea nr. 554/2004 în privința necesității îndeplinirii condiției procedurale de admisibilitate, privitoare la necesitatea declanșării procedurii prealabile administrative împotriva actului administrativ a căru suspendare se solicită), credem că răspunsul a devenit evident în condițiile în care au fost clarificate prevederile art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004: acestea nu abrogă nicio parte din norma încorporată de art. 14 alin. 1 din aceeași lege.

Într-adevăr, potrivit art. 14 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, *în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. Z, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate* (sublinierea noastră, OCD).

¹⁰ Este vorba de consecințe juridice civile deoarece consecințele juridice specifice dreptului administrativ sunt constitutive actului; nu există act juridic care să nu producă niciun fel de consecințe juridice.



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

Expresia *”în condițiile art. 7”* semnifică faptul că atunci când plângerea prealabilă este obligatorie potrivit acestui text legal, obligativitatea va exista și în cazul cererilor de suspendare a executării actului administrativ iar atunci când plângerea prealabilă nu este obligatorie (așa cum e situația în cazurile enumerate de art. 7 alin. 5), ea nu va fi obligatorie nici în cazul cererilor de suspendare.

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

Expresia *”act administrativ care nu mai poate fi revocat deoarece a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice”*, folosită în cuprinsul art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 212/2018, se interpretează în sensul că plângerea administrativă prealabilă sesizării instanței nu este obligatorie în cazul actului administrativ cu caracter individual atunci când în baza lui s-a încheiat un contract civil sau când a dat naștere unui drept subiectiv civil a cărei stabilitate este garantată prin lege.

Dispozițiile art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004 nu conțin o abrogare implicită a dispozițiilor art. 14 alin. 1 Legea nr. 554/2004.

În urma votului, participanții și-au însuși cu majoritate (cu excepția Curții de Apel Cluj) opinia formatorului INM.

4. Titlul problemei de drept: termenul de prescripție a dreptului material la acțiune în cazul acțiunilor în pretenții derivate din executarea contractelor administrative, urmare a deciziei Curții Constituționale nr. 12/2020, publicată în Monitorul Oficial la data de 11.03.2020 (Curtea de Apel Brașov);

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: litigiu contencios administrativ



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

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

Obiect din Ecris: pretenții

Acte normative incidente: art. 11 alin. (1) lit. e din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

4.1 Practica judiciară

Curtea de Apel Brașov arată că problema de drept ce a generat practică neunitară s-a ivit în dosare având ca obiect acțiunile în pretenții derivate din executarea contractelor administrative, urmare a deciziei Curții Constituționale nr. 12/2020, publicată în Monitorul Oficial la data de 11.03.2020, potrivit cu care „dispozițiile art. 11 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 212/2018, precum și sintagma "data încheierii procesului-verbal de conciliere" din art. 11 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale.

Prin urmare, constatându-se neconstituționalitatea art. 11 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în redactarea anterioară Legii nr. 212/2018, normă prin care se institua termenul de prescripție pentru exercitarea dreptului la acțiune de 6 luni de la data „încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative”, rezultă că această normă își încetează aplicabilitatea și termenul de prescripție de 6 luni nu poate fi aplicat acțiunilor având ca obiect contracte administrative.

În consecință, în lipsa reglementării unui termen special, față de norma de trimitere din art. 28 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, devin aplicabile normele de drept comun, care reglementează durata termenului de prescripție de 3 ani, respectiv, art. 2517 Cod civil.



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

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

În ceea ce privește momentul de la care începe să curgă acest termen de prescripție, sunt incidente prevederile art. 2523 Cod civil, conform căruia „*prescripția începe să curgă de la data când titularul dreptului la acțiune a cunoscut sau, după împrejurări, trebuia să cunoască nașterea lui*”.

Această opinie a fost împărtășită la nivelul Curții de Apel Brașov în dosarul nr. 122/119/2018*, decizia intermediară de casare cu reținere spre rejudecare nr. 900/23.11.2020, fiind incidentă aceeași chestiune de drept în cauza pendinte 533/119/2018.

4.2 Opinia referentului

Este în sensul soluției mai sus enunțate.

4.3 Opinia formatorului INM

4.3.1 Chestiune prealabilă

Observăm că propunerea nu a dat naștere la opinii divergente în cadrul instanțelor judecătorești. Potrivit practicii administrative urmată constant în astfel de situații de formatorul INM, o problemă care nu a dat încă naștere la hotărâri judecătorești divergente va fi totuși soluționată dacă, având în vedere că este întâlnită în mod repetat în litigii aflate pe rolul instanțelor judecătorești, a făcut obiect de dezbatere doctrinară și/sau de discuții contradictorii în ședințele de secție și apare iminent că va conduce la practică judiciară divergentă. Din materialul transmis, nu rezultă însă că aceasta ar fi situația în speță.

Pentru aceste considerente, apreciem că problema de drept nu poate fi discutată în cadrul întâlnirilor organizate în baza Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr.



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

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

148/2015, destinate unificării practicii judiciare, motiv pentru care propunem, în principal, lăsarea ei nesoluționată ca fiind, în prezent, pur teoretică.

În subsidiar, în situația în care divergența de opinii este considerată iminentă și se apreciază că ar trebui prevenită, propunem soluția ce decurge din interpretarea ce va fi dată în continuare.

4.3.2 Semnificația deciziei Curții Constituționale nr. 12/2020

Prin această decizie Curtea Constituțională a hotărât că:

- dispozițiile art. 7 alin. 6 din Legea nr. 554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 212/2018, sunt constituționale numai în măsura în care nu impun autorității publice contractante parcurgerea procedurii prealabile;
- sintagma "are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător" din cuprinsul dispozițiilor art. 7 alin. 6 și dispozițiile art. 11 alin. 1 lit. e) din Legea nr. 554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 212/2018, precum și sintagma "data încheierii procesului-verbal de conciliere" din art. 11 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 sunt neconstituționale.

Prima observație este aceea că decizia Curții Constituționale produce efecte exclusiv în litigiile în care este incidentă Legea nr. 554/2004 în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 212/2018.

A doua observație este că decizia nu privește direct termenele de prescripție reglementate de art. 7 alin. 6 (respectiv termenul de 6 luni de formulare a plângerii prealabile) și art. 11 alin. 1 (termenul de 6 luni de sesizare a instanței) din Legea nr. 554/2004 ci procedura prealabilă sesizării instanței în cazul acțiunilor îndreptate împotriva unor contracte administrative. Ambele termene de prescripție se păstrează,



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

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

problema de drept ridicată de Curtea de Apel Brașov trebuind înțeleasă ca referindu-se la modalitatea de calcul a lor, de vreme ce ambele termene sunt legate de procedura prealabilă.

Înțelesul deciziei Curții Constituționale considerăm că este următorul:

- pentru a asigura conformitatea cu Constituția a dispozițiilor art. 7 alin. 6 din Legea nr. 554/2004, această procedură nu trebuie urmată și de autoritatea publică, parte într-un contract administrativ, ci doar de cealaltă/celelalte parte/părți;
- drept urmare, nemaexistând obligativitatea parcurgerii procedurii prealabile pentru autoritatea publică (premiza 1) și având în vedere că această procedură se finalizează printr-un proces verbal de conciliere (premiza 2), textele legale care se referă la procesul verbal de conciliere sunt neconstituționale (concluzia rezultată din cele două premize).

Pe cale de consecință, pentru acțiunile întemeiate pe dispozițiile generale ale Legii nr. 554/2004, în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 212/2018, îndreptate împotriva unor contracte administrative, autoritatea publică poate sesiza direct instanța pe când particularii sunt obligați să urmeze procedura administrativă prealabilă.

4.3.3 Soluționarea problemei de drept

În primul rând, deși întrebarea Curții de Apel Brașov se referă la cazul particular al acțiunilor în pretenții derivate din executarea contractelor administrative, vom propune o soluție pentru toate acțiunile care au ca obiect contracte administrative. Într-adevăr, sediul materiei pentru toate aceste acțiuni este același și de aceea interpretarea textelor legale trebuie să fie aceeași, pentru a răspunde cerințelor de coerență și pentru a preîntâmpina eventuale confuzii.



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

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

În al doilea rând, considerăm eronată completarea dispozițiilor Legii nr. 554/2004 cu cele ale Codului civil pe motiv că, în urma deciziei Curții Constituționale nr. 12/2020, termenul de prescripție de 6 luni a dreptului material la acțiune ar fi neconstituțional sau nu ar mai produce efecte din orice alte considerente. Nici dispozitivul și nici considerentele deciziei nu justifică o astfel de concluzie.

Având în vedere cele spuse mai sus, inclusiv cele arătate la pct. 4.3.2, rezultă că, exceptând obligativitatea parcurgerii procedurii prealabile, sub toate celelalte aspecte egalitatea între părțile contractante în ce privește sesizarea instanței trebuie păstrată. Altfel spus, atât termenul de prescripție a dreptului de a sesiza instanța cât și modalitatea de calcul a acestuia vor trebui să fie identice.

Pentru claritate, vom detalia consecințele deciziei Curții Constituționale pentru particulari și pentru autoritatea publică.

Particularii vor trebui să urmeze obligatoriu procedura prealabilă și să facă plângere în termenul de prescripție de 6 luni prevăzut de art. 7 alin. 6 din Legea nr. 554/2004, care va începe să curgă după distincțiile arătate în același alineat la lit. a-e¹¹, după care, dacă este cazul, vor sesiza instanța într-un nou termen de prescripție de 6 luni, prevăzut de art. 11 alin. 1 din aceeași lege, care va începe să curgă după distincțiile arătate în același alineat la lit. a-d¹².

¹¹ Respectiv: a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui; b) de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului; c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului; d) de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului; e) de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului. Literale a-e se aplică, nefiind declarate neconstituționale.

¹² Respectiv: a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă; b) data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii; c) data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii; d) data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile.



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

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

În schimb, autoritatea publică se poate adresa direct instanței în termenul de prescripție de 6 luni prevăzut de art. 11 alin. 1, care va începe să curgă după distincțiile arătate la art. 7 alin. 6 lit. a-e. În acest fel egalitatea dintre părțile contractante în ce privește sesizarea instanței, prevăzută de Legea nr. 554/2004, se păstrează sub toate aspectele care nu sunt vizate de decizia Curții Constituționale. Într-adevăr, situațiile litigioase menționate de art. 7 alin. 6 lit. a-e semnifică pentru particulari posibilitatea sesizării autorității publice cu plângerea prealabilă iar pentru autoritatea publică, după decizia Curții Constituționale, semnifică posibilitatea sesizării directe a instanței. Tipurile de litigii posibile au fost enumerate de legiuitor la art. 7 alin. 6 fără să mai fie reluate și în cuprinsul art. 11 pentru simplu motiv că în logica inițială a legii procedura prealabilă era obligatorie pentru toate părțile contractante, astfel încât repetiția ar fi fost inutilă.

Pentru aceste considerente, propunem următorul răspuns:

În principal:

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

În subsidiar:

Termenul de prescripție a dreptului material la acțiune în cazul acțiunilor privind contracte administrative, întemeiate pe dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 212/2018, inclusiv în acțiunile în pretenții derivate din executarea contractelor administrative, în litigiile în care produce efecte decizia Curții Constituționale nr. 12/2020, publicată în Monitorul Oficial la data de 11.03.2020, este de 6 luni.

Particularii vor formula obligatoriu plângere prealabilă sesizării instanței în termenul de prescripție de 6 luni prevăzut de art. 7 alin. 6 din Legea contenciosului



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

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

administrativ nr. 554/2004, care va începe să curgă după distincțiile arătate în același alineat la lit. a-e, după care, dacă este cazul, vor sesiza instanța într-un nou termen de prescripție de 6 luni, prevăzut de art. 11 alin. 1 din aceeași lege, care va începe să curgă după distincțiile arătate în același alineat la lit. a-d.

Autoritatea publică se poate adresa direct instanței de contencios administrativ competente, în termenul de prescripție de 6 luni prevăzut de art. 11 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, care va începe să curgă după distincțiile arătate la art. 7 alin. 6 lit. a-e din aceeași lege.

În urma precizărilor aduse de Curtea de Apel Brașov legate de iminența practicii judiciare neunitare și a opiniei participanților s-a hotărât soluționarea problemei de drept.

În urma votului, participanții și-au însuși cu majoritate (cu excepția Curților de Apel Pitești, Ploiești și Timișoara) opinia formatorului INM.

5. Titlul problemei de drept:

a) Art. 457 alin. 3 și 4 cod procedură civilă prevede 2 soluții alternative ale aceleiași ipoteze sau reprezintă soluții diferite aplicabile unor ipoteze distincte?

b) Stabilirea căii de atac legale și normele de procedură incidente ar trebui să aibă în vedere natura juridică a litigiului dedus judecății sau competența materială procesuală a instanței care a judecat litigiul în fond? (Curtea de Apel Brașov);

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: ordonanță președințială

Obiect din Ecris: ordonanță președințială

Acte normative incidente: art.457 alin. 3 și 4 cod procedură civilă, art. 20 Legea nr.554/2004



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

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

5.1 Practica judiciară:

a) Problema de drept susceptibilă de a genera practică neunitară se poate ivi în acele dosare în care deși natura juridică a cauzei impune o anumită competență materială, de regulă fie ca litigiu cu profesioniști, fie cauză de contencios administrativ și fiscal, întrucât nu s-a invocat excepția necompetenței materiale procesuale în condițiile art. 130 alin. 2, art. 131 Cod procedură civilă și a fost consolidată competența instanței inițial investite, chiar dacă aceasta nu era competentă material să soluționeze pricina în raport cu natura și obiectul acesteia, competența soluționării căii de atac revenind instanței ierarhic superioare celei care a soluționat în fond hotărârea atacată.

Premisa acestei situații rezultă din aplicarea considerentelor Deciziei nr. 40/2020 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea unor chestiuni de drept și respectiv a Deciziei nr. 19/2016 - Completul competent să judece recursul în interesul legii, potrivit cu care în căile de atac se păstrează în mod corespunzător competența materială procesuală a instanței care a judecat litigiul în fond.

Problema de drept care se ridică este aceea a aplicării dispozițiilor art.457 alin. 3 sau 4 Cod procedură civilă, cu modificările la zi, prin aplicarea corespunzătoare a considerentelor Deciziei nr. 19/2016 - Completul competent să judece recursul în interesul legii.

În concret, întrebarea care se ridică este aceea dacă cele două alineate prevăd două soluții alternative ale aceleiași ipoteze, anume indicarea incorectă de către prima instanță a unei căi de atac nelegale, sau dacă este cazul a se distinge în funcție de o ipoteză suplimentară, respectiv:

- exercitarea de către parte a căii de atac nelegale în considerarea indicării incorecte de către prima instanță (art.457 alin.3 Cod procedură civilă) cu consecința



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

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

respingerii ca inadmisibilă a căii de atac, a indicării căii de atac legale și a parcurgerii pașilor procedurali prescriși de textul de lege.

- exercitarea de către parte a căii de atac legale în contra indicării incorecte de către prima instanță a unei alte căi de atac (art.457 alin.4 Cod procedură civilă) cu consecința recalificării căii de atac și a parcurgerii pașilor procedurali prescriși de textul de lege.

b) Oricare dintre cele două soluții prevăzute de art.457 alin. 3 sau 4 ar fi ales, se ridică o problemă subsecventă, respectiv, care este criteriul în funcție de care se stabilește calea de atac legală: natura juridică a litigiului sau competența materială procesuală a instanței care a judecat litigiul în fond.

Această problemă juridică s-a ridicat în mai multe cauze, dintre care două sunt pendinte, respectiv:

- în dosarul nr.406/62/2018 înregistrat pe rolul Secției contencios administrativ și fiscal al Curții de Apel Brașov, cauza a fost declinată pe rolul Secției civile unde a fost înregistrată sub nr. 406/62/2018*, unde s-a constatat conflict negativ de competență. Sub acest din urmă număr ÎCCJ a stabilit la data de 15.09.2021, prin regulator de competență, că revine secției de contencios competența de soluționare a cauzei, nefiind redactată la acest moment hotărârea.

- în dosarul nr. 2868/62/2018 înregistrat pe rolul Secției contencios administrativ și fiscal al Curții de Apel Brașov, în apel instanța a invocat din oficiu excepția inadmisibilității căii de atac a apelului, cale de atac indicată de prima instanță și exercitată de una dintre părți.

5.2 Opinia referentului



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

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

Este în sensul distincției prevăzute la litera „a” a problemei de drept menționate, respectiv că există două soluții diferite aplicabile unor ipoteze distincte.

În ce privește problema de drept menționată la punctul b, opinia referentului este în sensul aplicabilității dispozițiilor procesuale specifice instanței competente material să soluționeze cauza, nefiind posibilă o aplicare secvențială sau de tip hibrid a normelor de procedură pe parcursul aceleiași cauze. Sub aspectul normelor de drept substanțial vor fi aplicate dispozițiile incidente raportului de drept material dedus judecății.

5.3 Opinia formatorului INM

Preliminar, arătăm că în raport de disp. art.25 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr.1375/2015, problema propusă pentru dezbatere nu reiese a constitui în mod efectiv un aspect de practică neunitară, lipsind mențiuni în sensul definitivării la nivelul aceleiași curți de apel sau la nivelul mai multor curți de apel a unor hotărâri judecătorești care să conțină soluții contrare asupra aceleiași probleme de drept.

Cu toate acestea, pentru a oferi un răspuns util problemei, reținem următoarele:

Art. 457 Cod procedură civilă, având denumirea marginală *Legalitatea căii de atac*, prevede:

„(1) Hotărârea judecătorească este supusă numai căilor de atac prevăzute de lege, în condițiile și termenele stabilite de aceasta, indiferent de mențiunile din dispozitivul ei.

(2) Mențiunea inexactă din cuprinsul hotărârii cu privire la calea de atac deschisă contra acesteia nu are niciun efect asupra dreptului de a exercita calea de atac prevăzută de lege. (...)



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

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

(3) *Dacă instanța respinge ca inadmisibilă calea de atac neprevăzută de lege, exercitată de partea interesată în considerarea mențiunii inexacte din cuprinsul hotărârii cu privire la calea de atac, hotărârea pronunțată de instanța de control judiciar va fi comunicată, din oficiu, tuturor părților care au luat parte la judecata în care s-a pronunțat hotărârea atacată. De la data comunicării începe să curgă, dacă este cazul, termenul pentru exercitarea căii de atac prevăzute de lege.*

(4) *Atunci când instanța dispune recalificarea căii de atac, de la data pronunțării încheierii, pentru părțile prezente, sau de la data comunicării încheierii, pentru părțile care au lipsit, va curge un nou termen pentru declararea sau, după caz, motivarea căii de atac prevăzute de lege.”.*

Prin decizia nr.19/2016 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii s-a dispus în sensul că „Dispozițiile art.457 alin.4 din Codul de procedură civilă nu sunt aplicabile dacă partea exercită o cale de atac neprevăzută de lege, diferită de cea corect menționată în dispozitivul hotărârii atacate. În ipoteza în care partea exercită o cale de atac neprevăzută de lege, diferită de cea corect menționată în dispozitivul hotărârii atacate, instanța de control judiciar va respinge ca inadmisibilă calea de atac neprevăzută de lege, potrivit art.457 alin.1 din Codul de procedură civilă, în măsura în care aceasta nu poate fi calificată prin aplicarea dispozițiilor art.152 raportat la art.22 alin.4 din Codul de procedură civilă.”.

Dintre considerentele deciziei amintite, le reținem ca fiind relevante pentru problema de față pe următoarele:

„(...) interpretarea art.457 alin.4 din Codul de procedură civilă este în sensul că această normă juridică se aplică în cazul existenței unor mențiuni inexacte în cuprinsul



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

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

hotărârii atacate, acest alineat fiind edictat pentru aceeași rațiune ca și alin.3 al aceluiași articol, anume partea care exercită calea de atac să nu fie prejudiciată, ca efect al mențiunii inexacte sau lipsei mențiunii din hotărârea atacată, cu privire la calea de atac pe care o poate exercita.

(...)

Ca atare, recalificarea căii de atac este operațiunea pe care o face instanța sesizată, prin raportare la o calificare inexactă, făcută tot de către o instanță de judecată, în cuprinsul hotărârii atacate, iar nu de către parte în cuprinsul căii de atac formulate. În acest din urmă caz nu are loc o recalificare a căii de atac, ci o calificare, prin aplicarea art.22 alin.4 raportat la art. 152 din Codul de procedură civilă.

În al doilea rând, alin.4 trebuie interpretat în contextul articolului din care face parte, art. 457 din Codul de procedură civilă, intitulat "Legalitatea căii de atac". Astfel, primele două alineate consacră expres principiul legalității căii de atac, principiu ce este conturat prin opoziție cu eventualele mențiuni inexacte din cuprinsul hotărârii. Așa cum se reține în doctrină, prin alin.3 al art.457 din Codul de procedură civilă s-a adus un "corectiv, pentru ca partea ce a dat crezare hotărârii judecătorului să nu fie prejudiciată în cazul în care judecătorul a greșit". Alineatul 4, introdus ulterior, nu putea reprezenta decât tot o încercare de înlăturare a unei posibile vătămări în cazul existenței unei mențiuni inexacte în dispozitivul hotărârii atacate referitor la calea de atac prevăzută de lege, o astfel de interpretare fiind concordantă cu prevederile art. 47 și 48 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.



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

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

(...)

Ca urmare, recalificarea căii de atac în condițiile art.457 alin.4 din Codul de procedură civilă poate fi dispusă numai atunci când partea a exercitat o cale de atac greșită, ca efect al mențiunii inexacte sau lipsei mențiunii din hotărârea atacată, cu privire la calea de atac ce trebuie exercitată, pentru că numai atunci este justificată din punct de vedere procedural curgerea unui nou termen pentru declararea/motivarea căii de atac prevăzute de lege.

(...)

Astfel, în prima teză a alin. (3) al acestui articol se regăsește sintagma calea de atac "neprevăzută de lege", în contextul exercitării unei asemenea căi de atac de către parte în considerarea mențiunii inexacte din cuprinsul hotărârii, sintagmă care este opusă în ultima teză a aceluiași alineat sintagmei calea de atac "prevăzută de lege", care, de altfel, se regăsește în fiecare dintre alineatele art. 457 din Codul de procedură civilă intitulat "Legalitatea căii de atac".

Punând în opoziție aceste expresii rezultă înțelesul dat de legiuitor sintagmei calea de atac "neprevăzută de lege" ca fiind atât o cale de atac inexistentă, dar și o cale de atac care poartă o denumire diferită de cea prevăzută expres de lege (cu posibile consecințe asupra conținutului cererii). Formularea unei astfel de căi de atac poate fi determinată, pe de o parte, de mențiunea inexactă din cuprinsul hotărârii, dar și, pe de altă parte, cum este cazul de față, de considerente ce țin exclusiv de comportamentul procesual al părții.”. [s.n.]

Observăm din lectura considerentelor deciziei instanței supreme faptul că premisa aplicării art.457 alin.4 Cod procedură civilă a fost identificată în exercitarea de către parte a unei căi de atac greșite, ca efect al mențiunii inexacte sau lipsei mențiunii din



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

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

hotărârea atacată, cu privire la calea de atac ce trebuie exercitată, pentru că numai atunci este justificată din punct de vedere procedural curgerea unui nou termen pentru declararea/motivarea căii de atac prevăzute de lege.

În acord cu acele considerente ale soluției amintite în precedent, apreciem că art.457 alin. 3 și 4 Cod procedură civilă prevede 2 soluții alternative ale aceleiași ipoteze, stabilind pentru instanța judecătorească posibilitatea de a dispune, în funcție de contextul procesual specific fiecărei acțiuni în parte, fie respingerea ca inadmisibilă a căii de atac respective, fie recalificarea acesteia corespunzător dispozițiilor legale, astfel ca ulterior să înceapă a curge termenul pentru declarare ori, după caz, motivare.

Exercitarea de către partea interesată a căii de atac prevăzute de lege, în ciuda mențiunii inexacte din dispozitivul hotărârii judecătorești atacate, nu comportă pentru acea parte interesul legitim al curgerii din nou a termenului legal pentru formulare sau motivare, ci un astfel de beneficiu ar fi în favoarea celorlalți părți, ce au manifestat pasivitate sub aspectul exercitării oricărei căi de atac în procesul respectiv.

În plus, partea care a exercitat calea de atac prevăzută de lege nu se vede supusă niciunei vătămări ca urmare a mențiunii inexacte din hotărârea judecătorească atacată, întrucât a acționat în acord cu normele juridice aplicabile căii de atac exercitate, nefiindu-i necesar vreun remediu dintre cele prevăzute de art.457 alin.3 sau alin.4 Cod procedură civilă.

Referitor la cea de-a doua chestiune supusă dezbaterii de către Curtea de Apel Brașov, anume criteriul în funcție de care se stabilește calea de atac legală - natura juridică a litigiului sau competența materială procesuală a instanței care a judecat litigiul în fond, apreciem că răspunsul ar trebui oferit prin prisma celui de-al doilea criteriu, anume al competenței materiale procesuale, cu mențiunea relevanței calificării ce



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

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

reiese a fi fost făcută de către instanța ierarhic inferioară obiectului sau naturii litigiului, în considerarea căreia a fost reținută respectiva competență materială procesuală, iar nu a calificării ce ar putea să fie corectă cu privire la procesul respectiv, întrucât acest din urmă aspect va reieși din soluționarea căii de atac (dacă sunt formulate critici sub acest aspect), iar nu din determinarea instanței chemate să judece acea cale de atac formulată.

Astfel, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a reținut în decizia nr.40/2020 următoarele aspecte relevante pentru problema discutată:

„130. Competenței materiale procesuale i se subsumează și competența specializată, care este reglementată în cuprinsul Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, precum și în cuprinsul unor legi speciale. Astfel, potrivit dispozițiilor art.35 alin.2 și ale art.36 alin.3 din Legea nr. 304/2004 (modificată prin Legea nr. 207/2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 636 din 20 iulie 2018), în cadrul curților de apel și al tribunalelor funcționează secții sau, după caz, completuri specializate pentru cauze civile, cauze cu profesioniști, cauze penale, cauze cu minori și de familie, cauze de contencios administrativ și fiscal, cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale, insolvență, concurență neloială sau pentru alte materii, precum și completuri specializate pentru cauze maritime și fluviale. În consecință, dacă la nivelul unei instanțe există secții sau completuri specializate, o cauză ce intră în competența de soluționare a acestora trebuie repartizată la secția sau completul specializat corespunzător, inclusiv în calea de atac.

(...)



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

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

132. De altfel, în practica Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a mai reținut deja și prin Decizia nr. 18 din 17 noiembrie 2016 - Completul competent să judece recursul în interesul legii (paragraful 164) că în căile de atac se păstrează în mod corespunzător competența materială procesuală a instanței care a judecat litigiul în fond.

(...)

140. Organizarea ierarhică a instanțelor judecătorești, ce rezultă din art.2 alin.2 din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art.94-97 din Codul de procedură civilă, presupune ca învestirea instanțelor de control judiciar să se facă din treaptă în treaptă, instanțele superioare învestite cu soluționarea unei căi de atac de reformare putând infirma soluțiile pronunțate de instanțele inferioare.

141. Astfel, examinarea dispozițiilor art.94-97 din Codul de procedură civilă relevă organizarea, în sens ierarhic, a instanțelor competente să soluționeze căile de atac.

142. Mai mult, sintagma „instanța ierarhic superioară” este prezentă în mai multe articole ale Codului de procedură civilă (...), întotdeauna cu scopul de a indica instanța competentă să soluționeze o cale de atac.

143. (...) competența trebuie atribuită instanței ierarhic superioare celei care a pronunțat hotărârea în fond, prin aplicarea principiului organizării judecătorești în sistem ierarhic de tip piramidal, pentru a se împlini dezideratul realizării de către instanțe a controlului judiciar din treaptă în treaptă, dispozițiile legale relevând că un atare sistem, în materie procesual civilă, nu a fost abandonat prin noul Cod de procedură civilă.”. [s.n.]



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

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

În consecință, pentru chestiunile deduse analizei de către Curtea de Apel Brașov, **propunem următoarele soluții:**

→ art.457 alin. 3 și 4 Cod procedură civilă prevede 2 soluții alternative ale aceleiași ipoteze, stabilind pentru instanța judecătorească posibilitatea de a dispune, în funcție de contextul procesual specific fiecărei acțiuni în parte, fie respingerea ca inadmisibilă a căii de atac respective, fie recalificarea acesteia corespunzător dispozițiilor legale, astfel ca ulterior să înceapă a curge termenul pentru declararea ori, după caz, motivarea căii de atac prevăzute de lege.

→ stabilirea căii de atac legale, susceptibile de exercitare împotriva unei hotărâri judecătorești, se face și prin observarea competenței materiale procesuale a instanței care a pronunțat hotărârea atacată, în timp ce calificarea corectă a acțiunii prin prisma obiectului sau naturii procesului rezultă din soluționarea căii de atac (în măsura în care există critici sub acest aspect), iar nu la momentul determinării instanței de control judiciar competente să soluționeze calea de atac formulată.

În urma votului, participanții și-au însuși cu majoritate opinia formatorului INM.

6. Titlul problemei de drept: încadrarea în categoria „creanțe de asigurări”, în sensul definiției art. 4 alin.1 lit.a) din Legea nr.213/2015 privind Fondul de garantare a asiguraților, a penalităților de întârziere pretinse de creditorii de asigurări ca urmare a întârzierii societății de asigurare aflate în faliment de plată în termenul legal a despăgubirii convenite în baza asigurării obligatorii de răspundere civilă pentru prejudicii produse prin accidente de vehicule (RCA), așa cum sunt stabilite prin Ordinul CSA nr.14/2011 sau ulterior prin Norma ASF nr.23/2014 (Curtea de Apel București)



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

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

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: pretenții/anulare act administrativ

Obiect Ecris: cod 5263/4850

Act normativ incident: art.4 alin.1 lit.a) din Legea nr.213/2015 privind Fondul de garantare a asiguraților; Ordinul CSA nr.14/2011; Norma ASF nr.23/2014

Cuvinte cheie: creanță de asigurări, penalități de întârziere

6.1 Practica judiciară

Într-o primă opinie, majoritară la nivelul Curții de Apel București, penalitățile de întârziere în discuție nu constituie creanțe de asigurări, neîncadrându-se în definiția art.4 alin.1 lit.a) din Legea nr.213/2015. (ex. sentințele nr. 899/08.06.2021, nr. 602/15.04.2021 sau nr. 615/16.04.2021 ale Curții de Apel București - Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal)

Într-o altă opinie, penalitățile de întârziere în discuție constituie creanțe de asigurări, încadrându-se în definiția art.4 alin.1 lit.a) din Legea nr.213/2015. (ex. sentința nr.472/26.03.2021 a Curții de Apel București - Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal)

6.2 Opinia referentului

Nu este menționată.

6.3 Opinia formatorului INM

Practica judiciară este neunitară atunci când rezultă din hotărâri judecătorești definitive. Or, observăm că problema a primit soluții diferite la nivelul instanței de fond, în dosare care se află în faza recursului. Așadar, în prezent nu există practică



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

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

judiciară neunitară ci doar o divergență de opinii în cadrul primei instanțe. În aceste condiții, mecanismul de unificare a practicii judiciare reglementat de Hotărârea CSM nr. 148/2015, completă prin Hotărârea CSM nr. 725/2015, nu poate fi utilizat deoarece ar submina rolul instanței de recurs.

Mai mult decât atât, în cazul de față instanța de recurs este Înalta Curte de Casație și Justiție. Or, în situația în care ar apare practică judiciară neunitară prin hotărâri de speță ale instanței supreme (variantă posibilă în condițiile actualei organizări judiciare), mecanismul instituit de hotărârea CSM nu poate fi folosit deoarece ar aduce atingere rolului constituțional al Înaltei Curți de unificare a practicii judiciare.

Pentru aceste considerente, propunem următorul răspuns:

Se constată că, în prezent, problema nu a dat naștere la practică judiciară neunitară.

Participanții la întâlnire, cu unanimitate, au luat act de faptul că problema de drept se află pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție și că urmează să fie soluționată de această instanță.

7. Titlul problemei de drept: posibilitatea reclamantului de a îndeplini, în cadrul procedurii reexaminării încheierii de anulare a cererii de chemare în judecată, obligațiile stabilite de judecător în procedura de regularizare a cererii de reexaminare și nedemonstrate a fi fost îndeplinite, fără a exista vreo justificare obiectivă, până la momentul pronunțării încheierii de anulare a cererii de chemare în judecată (Curtea de Apel București)

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: reexaminare încheiere de anulare cerere

Obiect Ecris: cod 5285



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

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

Act normativ incident: art. 200 C.proc.civ.

Cuvinte cheie: reexaminare încheiere anulare cerere

7.1 Practica judiciară

Într-o primă opinie, se acceptă îndeplinirea de către petentul - reclamant a obligațiilor în discuție în cursul procedurii de reexaminare, independent de faptul demonstrării unei împrejurări obiective care a împiedicat îndeplinirea acelei obligații, în esență pentru considerente vizând administrarea în fața judecătorului din reexaminare a dovezii îndeplinirii obligației ce nu fusese prezentată judecătorului care a pronunțat încheierea de anulare a cererii de chemare în judecată și/sau pentru considerente privind asigurarea accesului la justiție (încheierile pronunțate în dosarele nr.5975/2/2019/a1, nr.3061/2/2021/a1, nr.1207/2/2021/a1).

Într-o altă opinie, nu se acceptă îndeplinirea de către petentul - reclamant a obligațiilor în discuție în cursul procedurii de reexaminare, apreciindu-se în esență că, atunci când nu există vreo împrejurare obiectivă care să împiedice îndeplinirea obligației în fața judecătorului inițial investit, petentul - reclamant are dreptul la regularizarea cererii de chemare în judecată doar în termenul acordat potrivit Codului de procedură civilă (încheierile pronunțate în dosarele nr.7694/2/2020/a1 și nr.7210/2/2020/a1).

7.2 Opinia referentului

Nu este menționată.

7.3 Opinia formatorului INM



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

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

Văzând întrebarea ridicată de Curtea de Apel București așa cum a fost formulată de referent precum și opiniile exprimate, așa cum sunt rezumate la pct. 7.1, considerăm că pentru deplina clarificare a problemei de drept și pentru unificarea practicii judiciare se impune interpretarea dispozițiilor art. 200 alin. 3 și 4 Cod de procedură civilă, referitoare la regularizarea cererii de chemare în judecată, și a dispozițiilor art. 200 alin. 7 Cod de procedură civilă, referitoare la soluționarea cererii de reexaminare a încheierii de anulare a cererii de chemare în judecată, și stabilirea consecințelor juridice care rezultă din împrejurarea că reclamantul a îndeplinit obligația referitoare la complinirea lipsurilor cererii de chemare în judecată cu depășirea termenului de 10 zile prevăzut de alin. 3.

Textele în discuției sunt următoarele:

(3) Când cererea nu îndeplinește cerințele prevăzute la art. 194-197, reclamantului i se vor comunica în scris lipsurile, cu mențiunea că, în termen de cel mult 10 zile de la primirea comunicării, trebuie să facă completările sau modificările dispuse, sub sancțiunea anulării cererii. Se exceptează de la această sancțiune obligația de a se desemna un reprezentant comun, caz în care sunt aplicabile dispozițiile art. 202 alin. (3).

(4) Dacă obligațiile privind completarea sau modificarea cererii prevăzute la art. 194 lit. a) -c), d) numai în cazul motivării în fapt și f), precum și art. 195-197 nu sunt îndeplinite în termenul prevăzut la alin. (3), prin încheiere se dispune anularea cererii.

(...)

(7) Cererea se soluționează prin încheiere definitivă dată în camera de consiliu, cu citarea reclamantului, de către un alt complet al instanței respective, desemnat prin repartizare aleatorie, care va putea reveni asupra măsurii anulării dacă aceasta a fost



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

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

dispusă eronat sau dacă neregularitățile au fost înlăturate în termenul acordat potrivit alin. (3).

În acest context, vom analiza două ipoteze diferite: îndeplinirea obligației până la momentul deliberării asupra eventualei anulări a cererii de chemare în judecată; îndeplinirea obligației după pronunțarea încheierii de anulare.

În prima ipoteză, obiectul judecății îl constituie verificarea și regularizarea cererii de chemare în judecată. În aceste condiții, considerăm că deși reclamantul a depășit termenul de 10 zile ce i-a fost pus la dispoziție pentru complinirea lipsurilor cererii, dispozițiile art. 177 alin. 3 Cod de procedură civilă - potrivit cărora *actul de procedură nu va fi anulat dacă până la momentul pronunțării asupra excepției de nulitate a dispărut cauza acesteia* - nu mai justifică anularea cererii. Judecătorul va dispune prin rezoluție comunicarea cererii către pârât/pârâți, cf. art. 201 alin. 1 Cod de procedură civilă.

În cea de-a doua ipoteză, obiectul judecății îl constituie încheierea de anulare a cererii de chemare în judecată, verificarea legalității și temeiniciei acesteia. Așa fiind, îndeplinirea obligației în discuție după pronunțarea acestei încheieri este lipsită de relevanță deoarece nu mai sunt îndeplinite condițiile puse de ipoteza normei încorporate de art. 177 alin. 3 Cod procedură civilă tocmai pentru că momentul pronunțării a fost depășit.

Problema ridicată de Curtea de Apel București privește cea de-a doua ipoteză și a apărut, credem noi, pe fondul confuziei privind obiectul judecății și, implicit, a cazurilor de aplicare a dispozițiilor art. 177 alin. 3 Cod de procedură civilă.

O ultimă observație: din modul de formulare a întrebării s-ar părea că ar putea avea relevanță dacă reclamantul aduce ”justificări obiective” pentru depășirea termenului de 10 zile. Or, în realitate, din studierea textelor legale nu rezultă că



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

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

justificările, obiective sau nu, ar putea influența soluția. ”Motivele temeinic justificate”, expresia legală cea mai apropiată ca sens de cea folosită în cuprinsul întrebării, au relevanță doar în condițiile art. 186 Cod de procedură civilă referitoare la instituția repunerii în termen, situație distinctă de problema de drept care a dat naștere practicii judiciare neunitare.

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

În interpretarea și aplicarea art. 200 alin. 3 și 4 Cod de procedură civilă, referitoare la regularizarea cererii de chemare în judecată, îndeplinirea de către reclamant a obligației referitoare la complinirea lipsurilor cererii de chemare în judecată cu depășirea termenului de 10 zile, dar până la momentul deliberării asupra eventualei anulări a cererii, nu constituie motiv de anulare a cererii de chemare în judecată.

În interpretarea și aplicarea art. 200 alin. 7 Cod de procedură civilă, referitoare la soluționarea cererii de reexaminare a încheierii de anulare a cererii de chemare în judecată, îndeplinirea de către reclamant a obligației referitoare la complinirea lipsurilor cererii de chemare în judecată cu depășirea termenului de 10 zile prevăzut de art. 200 alin. 3 din același cod, după pronunțarea încheierii de anulare, nu constituie motiv de revenire asupra măsurii anulării cererii de chemare în judecată.

Cu unanimitate, participanții la întâlnire au agreat soluția propusă de formatorul INM.

8. Titlul problemei de drept: natura juridică a procesului verbal de recepție la terminarea lucrărilor de construire, respectiv dacă acesta îndeplinește condițiile legale pentru a putea fi calificat drept act administrativ; competența materială se soluționare a cauzelor în primă instanță (Curtea de Apel București)



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

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

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: anulare proces - verbal de recepție la terminarea lucrărilor de construire

Obiectul din Ecris: Contencios administrativ și fiscal - anulare act

Actul normativ incident: Legea nr. 554/2004 Legea contenciosului administrativ, Legea 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, HG nr. 273/1994 pentru aprobarea Regulamentului privind recepția construcțiilor.

8.1 Practica judiciară

Într-o primă opinie, Curtea de Apel București a statuat că procesul verbal de recepție la terminarea lucrărilor are natura juridică de act administrativ în sensul art. 2 alin. 1 lit c din Legea nr. 554/2004, argumentele fiind, în esență, următoarele:

-emiterea procesului verbal de recepție, emis de Comisia formată potrivit Regulamentului privind recepția construcțiilor (Regulamentul), nu este rezultatul unui acord de voință, ci fiecare dintre membrii comisiei, inclusiv reprezentanții autorităților publice își manifestat în mod unilateral voința, care în cazul autorităților publice este purtătoare a puterii publice, iar manifestarea de voință a reprezentantului autorității publice prevalează, cf. art. 16 alin. 2 din Regulament, chiar dacă decizia se ia cu majoritatea membrilor comisiei;

- exprimarea de către autoritățile publice a voinței, prin reprezentant, de a admite recepția la terminarea lucrărilor (pct. 7 din procesul verbal de recepție) a schimbat ordinea juridică deoarece edificarea realizată în temeiul autorizației de construire a produs efecte în plan civil, fiscal și administrativ; astfel, conform art. 5 și art. 22 din Regulament, prin emiterea procesului verbal de recepție la finalizarea lucrărilor, imobilul poate fi dat în folosință; de asemenea, în temeiul aceluiași proces-



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

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

verbal se nasc în sarcina proprietarului obligații fiscale, conform prevederilor art. 461 alin. 3 Cod fiscal.

Această opinie a fost identificată în decizia nr. 380/23.03.2020 pronunțată de Curtea de Apel București, Secția a IX-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 7948/3/2019.

Într-o altă opinie, procesul - verbal de recepție la terminarea lucrărilor nu poate fi calificat drept act administrativ, activitatea emitentului nefiind una specifică unei autorități publice, tipice sau asimilate, astfel că nu se poate concluziona că în privința acesteia sunt îndeplinite condițiile prev. de art. 2 alin 1 lit. b din Legea contenciosului iar procesul verbal de recepție la terminarea lucrărilor, ca rezultat final al activității Comisiei, nu întrunește condițiile legale pentru a putea fi apreciat drept act administrativ, emis în regim de putere publică, prin raportare la prevederile art. 2 alin 1 lit. c din Legea contenciosului administrativ.

Astfel, s-a arătat că recepția construcțiilor reprezintă un proces prin care se certifică finalizarea lucrărilor pentru realizarea unor construcții noi, sau a unor intervenții la construcții existente, cu respectarea cerințelor aplicabile și în conformitate cu prevederile autorizațiilor de construire și documentațiilor aferente, această activitate finalizându-se prin emiterea procesului verbal de recepție la terminarea lucrărilor de către Comisia de recepție. Pentru ca acest act să fie apreciat drept act administrativ, prin raportare la prevederile legii contenciosului administrativ, el ar trebui să emane de la o autoritate publică și să reprezinte un act unilateral emis în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, în scop de a da naștere, a modifica sau a stinge raporturi juridice. Or, în primul rând, Comisia de recepție nu este o autoritate publică în sensul art. 2 alin. 1 lit. b din Legea nr. 554/2004 iar, în al doilea rând, procesul verbal nu întrunește elementele



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

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

constitutive ale unui act administrativ, așa cum este acesta definit de art. 2 alin. 2 lit. c din aceeași lege.

Această opinie este identificată în decizia nr. 1231/13.09.2021 pronunțată de Curtea de Apel București Secția a IX a Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 13648/302/2020.

8.2 Opinia referentului

Este în sensul celei de a doua opinii, și anume că procesul - verbal de recepție la terminarea lucrărilor nu îndeplinește condițiile prevăzute de art. 2 alin 1 lit. c din Legea nr. 554/2004, pentru a putea fi calificat drept act administrativ iar pe cale de consecință acțiunea în anularea acestuia revine spre competență soluționare instanței civile.

8.3 Opinia formatorului INM

Considerăm corectă cea de-a doua opinie din cele enumerate la pct. 8.1. Pentru a justifica această alegere vom discuta cu titlu prealabil câteva chestiuni legate de sediul materiei, de natura și procedura de recepție a construcțiilor, de membrii comisiei de recepție la terminarea lucrărilor și de activitatea acestora după care vom trece la soluționarea efectivă a problemei de drept, stabilind natura procesului verbal de recepție la terminarea lucrărilor și competența materială a instanțelor sesizate cu cereri având ca obiect anularea unor astfel de procese verbale.

8.3.1 Cu privire la sediul materiei

Limitat la problema în discuție, sunt relevante următoarele acte normative:



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

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

- Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții, în special dispozițiile art. 22 lit. f și i, art. 25 lit. i și j, art. 27 lit. g și h referitoare la obligațiile investitorilor, executanților și proprietarilor în legătură cu recepția, art. 39 alin. 2 și art. 43 alin. 2 lit. b pentru consecințele în materie contravențională și în materie fiscală ale recepției;

- HG nr. 273/1994 privind aprobarea Regulamentului privind recepția construcțiilor (numit în continuare Regulamentul; acesta reprezintă anexa la HG nr. 273/1994 iar toate textele legale la care ne vom referi sunt din Regulament¹³).

Pentru că Regulamentul reia și detaliază prevederile legale, ne vom referi doar la acesta și, pentru că problema de drept nu antamează și chestiuni legate de aplicarea legii în timp¹⁴, vom avea în vedere forma în vigoare în prezent.

8.3.2 Cu privire la natura recepției construcțiilor

Potrivit art. 1 din Regulament, *recepția construcțiilor constituie o componentă a sistemului calității și reprezintă un proces complex prin care se certifică, în condițiile legii, finalizarea lucrărilor pentru realizarea unor construcții noi sau a unor intervenții la construcții existente, cu respectarea cerințelor fundamentale aplicabile și în conformitate cu prevederile autorizației de construire/desființare, precum și ale documentelor prevăzute în cartea tehnică a construcției.*

Potrivit art. 5 alin. 1 teza II din Regulament, *prin admiterea recepției se certifică faptul că executantul și-a îndeplinit obligațiile în conformitate cu prevederile contractului de lucrări/de execuție, ale documentației privind proiectarea, ale autorizației de construire/desființare, precum și ale documentației privind execuția.*

¹³ Atragem atenția că pentru recepția construcțiilor din domeniul infrastructurii rutiere și feroviare de interes național avem un regulament diferit, aprobat prin HG nr. 845/2018.

¹⁴ Deși ar putea să existe dosare în care chestiunea aplicării legii în timp să ridice probleme, dat fiind modificările aduse Regulamentului în 2017. În ce ne privește, limitându-ne la întrebarea Curții de Apel București, nu vom spune decât că forma anterioară nu modifică datele esențiale ale răspunsului ci doar ar presupune argumente suplimentare.



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

Rezultă că prin activitatea de recepție se urmărește să se verifice în fapt dacă lucrările de construcție au fost finalizate cu respectarea prevederilor contractuale, a prevederilor autorizației de construire/desființare și a prevederilor din documentația tehnică (privind proiectarea și execuția).

În esență, recepția constă într-o verificare de fapt și nu presupune vreo decizie privind aplicarea legii. Complexitatea ei rezultă din această triplă raportare la normativele legale (încorporate în autorizația de construire/desființare), la normativele tehnice (încorporate atât în autorizație cât și în documentațiile tehnice de proiectare și execuție) și la prevederile contractuale.

Așadar, recepția privește executarea (și nu autorizarea) lucrărilor de construcții.

8.3.3 Cu privire la procedura de recepție

Potrivit art. 3 din Regulament, recepția se face de investitor și presupune două etape: recepția la terminarea lucrărilor și recepția finală, la expirarea perioadei de garanție.

Potrivit art. 6 din Regulament, *”investitorul” este orice persoană fizică sau juridică, precum și orice entitate publică care, în calitate de parte contractantă, finanțează contractul de lucrări/de execuție pentru realizarea de construcții noi, precum și/sau intervenții la construcții existente, urmărește îndeplinirea lui, efectuează recepția la terminarea lucrărilor și preia construcția de la executant. ”Executantul” este persoana juridică ce efectuează lucrările iar ”proprietarul” este orice persoană fizică sau juridică, precum și orice entitate publică, beneficiară a lucrărilor de construire/desființare recepționate de către investitor prin proces-verbal de recepție la terminarea lucrărilor și care îndeplinește obligațiile prevăzute de reglementările în vigoare în sarcina sa).*



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

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

În esență, procedura de recepție la terminarea lucrărilor, reglementată de Capitolul II din Regulament (art. 9 - art. 23), singura care ne interesează în contextul dat, presupune următorii pași: formarea comisiei de recepție la terminarea lucrărilor; stabilirea datei, orei și locului de efectuare a recepției; efectuarea propriu-zisă a recepției; întocmirea procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor; decizia comisiei de recepție de aprobare sau de respingere a recepției; admiterea sau respectiv respingerea recepției de către investitor, în conformitate cu decizia comisiei de recepție.

Data finalizării recepției este data la care investitorul semnează procesul-verbal de recepție la terminarea lucrărilor (cf. art. 20 din Regulament).

Componența comisiei de recepție este stabilită de art. 11 din Regulament și include în mod obligatoriu:

- a) un reprezentant desemnat de către investitor, care este și președintele comisiei;
- b) un reprezentant desemnat de către autoritatea administrației publice competente care a emis autorizația de construire/desființare;
- c) 1-3 specialiști în domeniul lucrărilor de construcții supuse recepției, (...).

Componența comisiei se completează, în mod obligatoriu, cu:

- a) un reprezentant desemnat de către Inspectoratul de Stat în Construcții - I.S.C. în următoarele cazuri:

(...)

- b) un reprezentant desemnat de către inspectoratele pentru situații de urgență județene/București-Ilfov, pentru categoriile de construcții prevăzute în Legea nr. 307/2006 privind apărarea împotriva incendiilor, cu modificările și completările ulterioare;



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

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

c) un reprezentant desemnat de către direcțiile județene pentru cultură/Direcția pentru Cultură a Municipiului București, în cazul construcțiilor nominalizate în lista monumentelor istorice;

d) un reprezentant desemnat de către ordonatorul principal de credite bugetare, (...).

Potrivit art. 16 din Regulament:

(1) Decizia comisiei de recepție la terminarea lucrărilor se ia cu majoritatea membrilor comisiei.

(2) În cazul în care membrii comisiei de recepție la terminarea lucrărilor prevăzute la art. 11 alin. (1) au opinii separate, decizia comisiei se ia cu respectarea punctului de vedere al reprezentantului autorității administrației publice competente care a emis autorizația de construire/desființare.

(3) În situația în care în comisia de recepție participă membrii prevăzuți la art. 11 alin. (2), iar reprezentantul autorității administrației publice competente care a emis autorizația de construire/desființare, al Inspectoratului de Stat în Construcții - I.S.C., al direcțiilor județene pentru cultură/Direcției pentru Cultură a Municipiului București sau al inspectoratelor județene pentru situații de urgență propun respingerea recepției, aceasta nu poate fi admisă.

Se observă că alin. 2 și 3 reglementează un veritabil drept de veto al reprezentanților autorităților publice membre în comisia de recepție, în sensul că fără votul acestora recepția nu poate fi admisă, iar din această împrejurare a rezultat un argument (greșit, după cum se va arăta la momentul potrivit) în favoarea opiniei că procesul-verbal de recepție la terminarea lucrărilor ar fi act administrativ.



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

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

În sfârșit, pentru ca informația contextuală să fie completă, arătăm că procesul-verbal de recepție la terminarea lucrărilor are conținutul prevăzut de Anexa nr. 2 din Regulament și cuprinde, în esență, date referitoare la imobilul recepționat, la membrii comisiei, la verificările efectuate, la decizia luată și la motivarea acesteia.

8.3.4 Soluționarea problemei de drept

A/ Cu privire la natura procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor

Așa cum bine se arată în justificarea celei de-a doua opinii din cele enumerate la pct. 8.1, procesul-verbal de recepție la terminarea lucrărilor nu este act administrativ deoarece comisia de recepție nu este autoritate publică, în sensul art. 2 alin. 1 lit. b din Legea nr. 554/2004, și, prin urmare, acesta nu întrunește elementele constitutive ale actelor administrative, așa cum sunt enumerate în cuprinsul art. 2 alin. 1 lit. c din Legea nr. 554/2004.

Astfel, art. 2 alin. 1 lit. b și c din Legea nr. 554/2004 definește *autoritatea publică* și *actul administrativ* după cum urmează:

b) autoritate publică - orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică;

c) act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.



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

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

Se observă cu puterea evidenței că, într-adevăr, comisia de recepție nu este o autoritate publică deoarece nu este nici organ de stat, nici organ al unităților administrativ-teritoriale și nici persoană juridică de drept privat care să fi obținut statut de utilitate publică. Este adevărat că include obligatoriu în componența sa cel puțin un reprezentant al unei autorități publice (autoritatea administrației publice care a emis autorizația de construire/desființare) dar acest lucru este lipsit de relevanță în ce privește calificarea naturii juridice a comisiei. Reprezentanți ai autorităților publice pot participa în multe alte comisii, comitete, adunări, etc. fără ca acest fapt să influențeze natura juridică a acestora (de ex., în consiliile de administrație ale unor societăți comerciale, persoane juridice de drept privat).

Or, dacă nu este emis de o autoritate publică, actul nu poate fi administrativ.

El nu este nici act asimilat actelor administrative deoarece nu este contract administrativ și nici nu reprezintă o formă de refuz din partea administrației, în sensul dat acestor noțiuni de art. 2 alin. 1 lit. c¹ și alin. 2 din Legea nr. 554/2004.

De asemenea, faptul că votul reprezentantului/reprezentanților autorității/autorităților publice membre în comisia de recepție are o pondere diferită în ce privește decizia comisiei de recepție (în sensul că fără votul acestora recepția nu poate fi admisă) nu atrage calificarea comisiei ca autoritate publică și nici a procesului-verbal ca act administrativ (sau asimilat) deoarece definițiile legale ale acestor termeni juridici nu fac referire la o astfel de împrejurare.

B/ Cu privire la competența materială

În ce privește partea de întrebare referitoare la competența materială, ceea ce vom urmări prin propunerea unei soluții este unificarea practicii judicire a secțiilor CAF.



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

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

Așa cum s-a arătat și în alte ocazii¹⁵, în caz de conflict de competență, procedura instituită de Hotărârea CSM nr. 148/2015, completă prin HCSM nr. 725/2015, nu este aptă să unifice practica judiciară a secțiilor în conflict deoarece nu reglementează întâlniri comune ale președinților de secții diferite. Chiar și în ipoteza în care formatorii INM din cadrul diferitelor catedre ar întocmi rapoarte comune, nu există nicio garanție că soluția propusă va fi agreată întocmai în cadrul întâlnirilor președinților de secții diferite. În caz de conflict între secții, practica judiciară va trebui unificată prin mecanismele legale prevăzute de Codul de procedură civilă (regulatoare de competență, HP sau RIL).

Așa fiind, observăm că potrivit art. 34 din Regulament, *procesul-verbal încheiat cu ocazia recepției la terminarea lucrărilor sau a recepției finale, cu încălcarea prevederilor legale, poate fi anulat de către instanțele competente, potrivit legii.*

Văzând că procesul-verbal de recepție la terminarea lucrărilor nu este act administrativ, considerăm că răspunsul la întrebarea Curții de Apel București se găsește în prevederile art. 95 alin. 1 pct. 1 Cod de procedură civilă (cf. căroră, tribunalul judecă în primă instanță toate cererile care nu sunt date în competența altor instanțe), ceea ce înseamnă că instanțele de contencios administrativ sesizate cu cereri de anulare a unor astfel de procese verbale își vor declina competența în favoarea tribunalelor, secțiile civile, complete specializate în litigii cu profesioniști. Într-adevăr, astfel de cereri nu sunt date în competența altor instanțe, nu sunt evaluabile în bani iar cel puțin una dintre părți (executantul, cf. art. 6 alin. 1 lit. b din Regulament) este o persoană juridică.

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

¹⁵ Vezi problema nr. 1.

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

Procesului verbal de recepție la terminarea lucrărilor, al cărui conținut este prevăzut de Anexa nr. 2 la Regulamentul privind recepția construcțiilor, aprobat prin HG nr. 273/1994, nu este act administrativ.

Instanțele de contencios administrativ sesizate cu cereri de anulare a unor astfel de procese verbale își vor declina competența în favoarea tribunalelor, secțiile civile, complete specializate în litigii cu profesioniști.

Cu majoritate (cu excepția Curții de Apel Cluj), participanții la întâlnire au agreeat soluția propusă de formatorul INM.

9. Titlul problemei de drept: luarea măsurii de suspendare/retragere a licenței de transport este de competența structurii centrale a Inspectoratului de Stat pentru Controlul Transportului Rutier ori a inspectoratelor teritoriale ale acestei instituții? (Curtea de Apel Iași);

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: procedură administrativă, competența organului emitent

Obiect ECRIS: anulare act administrativ

Acte normative incidente: OG nr. 27/2011; OG nr. 26/2011; HG nr. 69/2012; HG nr. 1088/2011; Ordinul nr. 1145/2012 emis de ministrul transporturilor și infrastructurii;

Cuvinte cheie: competență, retragere, suspendare licență de transport, Inspectoratul de Stat pentru Controlul Transportului Rutier

9.1 Practica judiciară

În practica judiciară a Secției de contencios administrativ a Curții de Apel Iași există soluții diferite referitoare la stabilirea instituției competente să dispună măsura suspendării sau retragerii licenței de transport.



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

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

Astfel, într-o opinie, se consideră că îi revine structurii centrale a Inspectoratului de Stat pentru Controlul Transportului Rutier competența de suspendare/retragere a licenței de transport. Instanțele au avut în vedere dispozițiile art. 36 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 69/2012 conform cărora măsura retragerii licenței de transport se dispune de către Inspectoratul de Stat pentru Controlul Transportului Rutier. Prin urmare, competența materială a dispunerii acestei măsuri este atribuită structurii centrale, neexistând prevederi contrare sau care să permită delegarea acestei competențe către inspectoratele teritoriale fără personalitate juridică.

Inspectorii organismului teritorial fără personalitate juridică au competențe în constatarea de fapte contravenționale, însă măsura retragerii licenței nu poate fi dispusă decât de organismul central, printr-un act administrativ distinct, o decizie motivată. Împrejurarea că inspectorii din cadrul inspectoratelor teritoriale au competența constatării și sancționării faptelor ce reprezintă contravenții, fapte ce pot fundamenta luarea unei măsuri de retragere a licenței, nu este menită să conducă la o concluzie diferită, întrucât o asemenea abordare ar privi măsura administrativă ca pe una accesorie sancțiunii contravenționale, astfel că ar putea permite agentului constatatator luarea sa, ceea ce nu poate fi acceptat în contextul dispozițiilor legale întrucât măsura retragerii licenței nu reprezintă o sancțiune contravențională, ci are un caracter administrativ propriu-zis, competența emiterii actului care o prevede fiind special reglementată.

În plus, potrivit art. 38 indice 1 din Ordinul nr. 1145 din 6 iulie 2012 pentru modificarea și completarea normelor privind efectuarea inspecției și controlului în transporturile rutiere, doar Inspectoratul de Stat pentru Controlul Transportului Rutier retrage sau suspendă, după caz, licența de transport/licența comunitară, copia conformă a licenței de transport/copia conformă a licenței comunitare, certificatul de



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

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

transport în cont propriu, copia conformă a certificatului de transport în cont propriu. De asemenea, conform dispozițiilor art. 38 indice 4 alin. (1) din același act normativ, I.S.C.T.R. întocmește și comunică decizia motivată de retragere sau suspendare a documentelor prevăzute la art. 38 indice 1 către autoritatea emitentă a documentului retras/suspendat și către titularul documentului retras/suspendat, în termen de cel mult 7 zile de la data întocmirii deciziei.

În ceea ce privește susținerea potrivit căreia competența a fost delegată de la centru către teritoriu prin Procedura operațională privind suspendarea, retragerea licențelor de transport/licențelor comunitare/certificatelor de transport în cont propriu și retragerea licențelor de traseu și a autorizațiilor de transport persoane prin servicii regulate în trafic internațional, s-a arătat că procedura respectivă nu poate să contravină prevederilor actelor normative pe baza și în executarea cărora a fost emisă. În plus, nefiind publicată în Monitorul Oficial, nu este opozabilă reclamantului.

Practică judiciară: deciziile nr. 2572/21.06.2013, nr. 524/22.05.2017, nr. 2008/12.12.2017, nr. 428/26.04.2021 ale Curții de Apel Iași.

Într-o a doua opinie, măsura suspendării/retragerii licenței de transport este de competența inspectoratelor teritoriale ale Inspectoratului de Stat pentru Controlul Transportului Rutier. S-a avut în vedere că art. 84 din Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 prevede că „inspecția și controlul modului de respectare a prevederilor prezentei ordonanțe, inclusiv a prevederilor normelor și reglementărilor prevăzute de aceasta, în ceea ce privește activitatea de pregătire a persoanelor în vederea obținerii permisului de conducere se efectuează de către autoritatea competentă”.

Autoritatea competentă prevăzută de textul de lege mai sus citat, Inspectoratul de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier, a fost înființată prin Ordonanța Guvernului nr. 26/2011. Art. 5 din actul normativ menționat prevede că I.S.C.T.R. are în



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

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

structura sa organizatorică 8 inspectorate teritoriale, fără personalitate juridică, conduse de câte un inspector șef teritorial.

Exercitarea atribuțiilor de inspecție și controlul respectării reglementărilor interne și internaționale în domeniul transporturilor rutiere se face de către inspectori, care funcționează și sunt încadrați ca personal în cadrul I.S.C.T.R. - art. 5 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 26/2011, conform structurii organizatorice stabilite prin hotărâre a Guvernului, activitatea și măsurile administrative și/sau sancționatorii fiind dispuse în numele I.S.C.T.R..

Potrivit art. 10 lit. a) din Hotărârea Guvernului nr. 1088/2011, inspectorii au printre atribuții și pe cele de aplicare a sancțiunilor contravenționale, tarifelor de despăgubire, sancțiunilor complementare și/sau măsurilor administrative, după caz, conform reglementărilor în vigoare.

Normele aplicabile nu prevăd o delimitare între atribuțiile I.S.C.T.R. și cele ce revin inspectoratelor teritoriale, ci se referă, pe de o parte, la competențele (atribuțiile) generale ale acestei autorități în domeniul inspecției și controlului de respectare a reglementărilor interne și internaționale în transporturile rutiere și, pe de altă parte, stabilesc în concret sarcinile (atribuțiile) inspectorilor, pentru realizarea obiectului de activitate al instituției.

Se observă că dispozițiile art. 23 alin. (1) lit. c) din Hotărârea Guvernului nr. 69/2012 referitoare la suspendarea licenței de transport/licenței comunitare prevăd competența I.S.C.T.R. de a dispune măsura suspendării licenței de transport/licenței comunitare, însă această măsură administrativă se stabilește în concret de către inspectorii I.S.C.T.R., cu respectarea ariei de competență teritorială.

Prin urmare, folosirea denumirii I.S.C.T.R. în textele de lege s-a făcut în scopul de a individualiza autoritatea ce are competența de a dispune măsurile sancționatorii



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

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

sau administrative, nu pentru a stabili o competență exclusivă în favoarea inspectorilor din cadrul aparatului central al autorității competente, cu excluderea competenței inspectorilor din cadrul inspectoratelor teritoriale ale aceleiași autorități.

Practică judiciară: decizia nr. 223/24.02.2021 a Curții de Apel Iași.

9.2 Opinia referentului

Este în sensul celei de-a doua opinii.

9.3 Opinia formatorului INM

9.3.1 Clarificări prealabile

Soluționarea problemei de drept ridicată de Curtea de Apel Iași presupune, în primul rând, clarificarea tipurilor de norme de procedură administrativă deoarece, credem noi, divergența de practică se întemeiază pe două confuzii:

- o confuzie între normele de organizare a unei autorități publice, în speță Inspectoratului de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier (ISCTR), și normele de competență materială ale aceleiași autorități;
- o confuzie între competența materială a ISCTR și atribuțiile inspectorilor ISCTR.

Pentru a clarifica prima chestiune, în condițiile în care România nu are un cod de procedură administrativă, folosindu-ne de modelul teoretic al procedurii civile, propunem o clasificare a normele de drept procesual administrativ, în funcție de obiectul lor de reglementare, în norme de procedură administrativă (care, la rîndul lor, se împart în norme contencioase și necontencioase; în continuare, le vom avea în vedere doar pe cele necontencioase, care reglementează activitatea autorității publice, nu și normele contencioase cuprinse în Legea nr. 554/2004), norme de competență



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

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

administrativă și norme de organizare administrativă¹⁶. Regimul juridic este distinct pentru fiecare categorie de norme, într-un mod asemănător dreptului procesual civil¹⁷.

Confuzia rezultă din folosirea distincției *structură centrală - structuri teritoriale* instituită de normele de organizare a ISCTR pentru a stabili competența materială a ISCTR, deși, după cum se va arăta, normele de competență administrativă nu fac o astfel de distincție.

Referitor la cea de-a doua confuzie, observăm că, de data aceasta, rezultă din faptul că nu face distincția între normele care stabilesc competența ISCTR și normele care stabilesc atribuțiile inspectorilor, a inspectorilor-șefi teritoriali și a inspectorului de stat șef (funcționari publici cu funcții de execuție și de conducere în cadrul ISCTR). Consecințele vor fi discutate mai jos, la pct. 9.3.2.

În al doilea rând, se impune clarificarea sediului materiei care, în cazul de față este destul de complex și, probabil, a făcut posibile confuziile menționate.

Astfel, pentru problema de drept în discuție sunt relevante următoarele acte normative:

- OG nr. 27/2011 privind transporturile rutiere;
- OG nr. 26/2011 privind înființarea Inspectoratului de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier;
- HG nr. 1088/2011 privind organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier; Anexa 1 cuprinde Regulamentul privind

¹⁶ În procedura civilă distincția este clasică și apare, probabil, în toate tratatele aferente. Vezi, spre ex., Gabriel Boroș, Mirela Stanciu, *Drept procesual civil*, editura Hamangiu, 2015, pag. 7-8.

¹⁷ Ar putea exista o discuție dacă distincția între normele de procedură administrative și normele de competență administrativă se justifică (există justificare dacă regimul juridic este diferit; în procedura civilă regimul e distinct, întrebarea este dacă e la fel și în procedura administrativă). Pentru că problema de drept ridicată de Curtea de Apel Iași nu implică discutarea acestui aspect, ne limităm doar să sesizăm chestiunea.

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

organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier;

- HG nr. 69/2012 privind stabilirea încălcărilor cu caracter contravențional ale prevederilor Regulamentului (CE) nr. 1.071/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unor norme comune privind condițiile care trebuie îndeplinite pentru exercitarea ocupației de operator de transport rutier și de abrogare a Directivei 96/26/CE a Consiliului, ale Regulamentului (CE) nr. 1.072/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața transportului rutier internațional de mărfuri, ale Regulamentului (CE) nr. 1.073/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006 și ale Ordonanței Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere și ale normelor de aplicare a acesteia, precum și a sancțiunilor contravenționale și a altor măsuri aferente aplicabile în cazul constatării încălcărilor;

- Ordinul ministrului transporturilor nr. 995/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice privind modul de efectuare a inspecțiilor și controlului asupra transporturilor rutiere, a activităților conexe acestora, a activității centrelor de pregătire și perfecționare a personalului de specialitate din domeniul transporturilor rutiere, a activității școlilor de conducători auto și a activității instructorilor auto autorizați și pentru modificarea Ordinului ministrului transporturilor nr. 1.058/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice privind activitatea de control al respectării perioadelor de conducere, pauzelor și perioadelor de odihnă ale conducătorilor auto și al utilizării aparatelor de înregistrare a activității acestora; Anexa 1 din acest Ordin conține Norma metodologică privind modul de efectuare a inspecțiilor și controlului



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

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

asupra transporturilor rutiere, a activităților conexe acestora, a activității centrelor de pregătire și perfecționare a personalului de specialitate din domeniul transporturilor rutiere, a activității școlilor de conducători auto și a activității instructorilor auto autorizați; art. 38¹ și art. 38⁴, introduse în Norma metodologică, împreună cu alte completări, de Ordinul ministrului transportului nr. 1145 din 6 iulie 2012, sunt invocate în cuprinsul opiniilor divergente.

Observație: pentru că denumirile actelor administrative normative incidente în domeniu este foarte lungă și, din acest considerent, îngreunează exprimarea, pentru a înlătura acest neajuns ne vom referi în continuare la *Regulamentul de organizare și Norma metodologică*. Atragem atenția că ele nu sunt acte normative independente ci anexe la HG nr. 1088/2011 și OMT nr. 995/2011. În cuprinsul opiniilor exprimate de instanțe sunt citate inexact articole din Regulament și Normă ca făcând parte din acte normative care, în realitate, modifică și completează HG nr. 1088/2011 și OMT nr. 995/2011.

9.3.2 Soluționarea problemei de drept

Potrivit art. 6 alin. 1 din OG nr. 27/2011, *Ministerul Transporturilor și Infrastructurii [MTI], în calitate de organ de specialitate al administrației publice centrale, autoritate de stat și de reglementare în domeniul transporturilor rutiere, reprezintă, în sensul prezentei ordonanțe, autoritatea competentă*. Pentru exercitarea atribuțiilor de control pe care autoritatea competentă (MTI) le are în domeniul transporturilor rutiere, potrivit cap. VIII din OG nr. 27/2011, a fost înființat ISCTR.

Potrivit art. 1 alin. 1 teza I din OG nr. 26/2011, ISCTR este *instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii iar potrivit art. 2 alin. 1 din același act normativ, ISCTR este organismul tehnic permanent*



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

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

specializat al Ministerului Transporturilor și Infrastructurii desemnat să asigure inspecția și controlul respectării reglementărilor interne și internaționale în domeniul transporturilor rutiere. Potrivit art. 5 alin. 1, ISCTR are în structura sa organizatorică 8 inspectorate teritoriale, fără personalitate juridică.

Așadar, ISCTR reprezintă o singură instituție iar inspectoratele teritoriale nu sunt decât structuri deconcentrate. Aceasta este baza legală pentru distincția *central-teritorial* de care se folosesc ambele opinii exprimate în cadrul Curții de Apel Iași.

Totuși, distincția nu privește decât organizarea ISCTR, nu și competența materială a acestuia. Normele care reglementează competența (atribuțiile instituției) se referă întotdeauna în mod generic la ISCTR. Astfel, după ce art. 2 alin. 1 teza I din OG nr. 26/2011 se referă la organizarea ISCTR (organism tehnic permanent, etc.), teza II îi stabilește competența materială (inspecția și controlul respectării reglementărilor interne și internaționale în domeniul transporturilor rutiere), pe care o exemplifică la lit. a-e¹⁸. Aceste competențe sunt detaliate în actele administrative normative subsecvente OG nr. 26/2011 și toate fac referire la ISCTR fără să distingă între centru și

¹⁸ Textul legal complet este următorul:

I.S.C.T.R. este organismul tehnic permanent specializat al Ministerului Transporturilor desemnat să asigure inspecția și controlul respectării reglementărilor interne și internaționale în domeniul transporturilor rutiere, la sediul întreprinderilor sau operatorilor de transport rutier, în locurile unde au loc încărcarea, descărcarea și depozitarea temporară a mărfurilor, în stațiile și autogările utilizate la transportul rutier de persoane, în locurile în care au loc pregătirea personalului de specialitate din domeniul transporturilor rutiere și pregătirea în vederea obținerii permisului de conducere, în trafic, în locurile unde este permisă staționarea vehiculelor și în parcuri, precum și în punctele de trecere a frontierei de stat, la solicitarea autorităților care își exercită atribuțiile în punctul de trecere a frontierei de stat. Inspecția și controlul privesc în principal:

- a) condițiile de efectuare a activităților de transport rutier, a activităților conexe transportului rutier, a activităților de pregătire a personalului de specialitate din domeniul transporturilor rutiere și a activităților de pregătire a persoanelor în vederea obținerii permisului de conducere;*
- b) siguranța transporturilor rutiere și protecția mediului;*
- c) starea tehnică a vehiculelor rutiere;*
- d) masele și/sau dimensiunile maxime admise pe drumurile publice și masele totale maxime autorizate;*
- e) tariful de utilizare și tariful de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România.*



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

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

structurile deconcentrate. Or, pentru că normele care reglementează competența sunt de strictă interpretare, *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*.

Consecința este aceea că orice argument prin care se urmărește anularea unui act de inspecție sau control emis de ISCTR pe motiv de necompetență a autorității publice, în baza distincției *central - teritorial*, este neîntemeiat (fără bază legală). Distincția este complet lipsită de relevanță în domeniul competenței.

În continuare, considerăm necesar să răspundem și la întrebarea care nu a fost explicit formulată de Curtea de Apel Iași - dar care poate fi pusă, rezultând implicit din problema de drept discutată, și care trebuie să primească un răspuns pentru ca practica judiciară divergentă să nu continue sub alte forme - și anume, ”care inspector din cadrul ISCTR are atribuția de a dispune măsura suspendării sau retragerii licenței de transport?”. Într-adevăr, prima opinie din cele enumerate la pct. 9.1 se întemeiază pe afirmația că inspectorii din cadrul structurilor teritoriale nu au o astfel de competență (cităm din cuprinsul primei opinii: *Inspectorii organismului teritorial fără personalitate juridică au competențe în constatarea de fapte contravenționale, însă măsura retragerii licenței nu poate fi dispusă decât de organismul central, ...*). Observăm că afirmația nu indică vreo bază legală deși are un rol decisiv în susținerea opiniei și în înlăturarea argumentelor adverse (de ex., în baza ei s-a înlăturat apărarea ISCTR întemeiată pe delegarea de atribuții; în aceeași notă a afirmațiilor fără temei legal, s-a considerat că delegarea de atribuții nu ar putea fi opusă părții adverse deoarece nu a fost publicată în Monitorul Oficial).

Observăm că atribuțiile inspectorilor sunt enumerate de:

- art. 9 alin. din OG nr. 26/2011; potrivit lit. c, inspectorii au dreptul să *rețină următoarele documente: licența de transport/licența comunitară, copia conformă a acesteia, certificatul de transport în cont propriu, copia conformă a acestuia, licența*



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

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

de traseu, autorizația specială de transport, autorizația de transport internațional sau documentul de transport de persoane prin servicii ocazionale, precum și orice alte documente în legătură cu desfășurarea activității de transport rutier ori a activității de pregătire a persoanelor în vederea obținerii permisului de conducere;

- art. 10 din Regulamentul de organizare; potrivit lit. e, inspectorul are dreptul să rețină copia conformă a licenței de transport/licenței comunitare, copia conformă a certificatului de transport în cont propriu, licența de traseu, autorizația de transport internațional sau certificatul de calificare profesională al conducătorului auto;

- de asemenea, potrivit art. 38 alin. 1 lit. b din Norma metodologică, [o]dată cu aplicarea sancțiunilor contravenționale corespunzătoare, în cazurile și în condițiile prevăzute de lege, inspectorul: (...) b) va reține, în vederea suspendării, copia conformă a licenței de transport, copia conformă a licenței comunitare sau copia conformă a certificatului de transport în cont propriu, după caz; (...).

Așadar, inspectorii ICTRS au dreptul doar să rețină copia conformă a licenței de transport, etc., nu însă să o retragă sau să o suspende. Aceste măsuri (retragere, suspendare) pot fi dispuse ulterior, dacă este cazul, în temeiul art. 38¹ din Norma metodologică (*I.S.C.T.R. retrage sau suspendă, după caz, licența de transport/licența comunitară, copia conformă a licenței de transport/licenței comunitare, a certificatului de transport în cont propriu, licența de traseu, autorizația de transport internațional, licența pentru activități conexe transportului rutier, autorizația școlii de conducători auto, autorizația instructorului auto, autorizația centrului de pregătire, atestatul instructorului auto, atestatul de profesor de legislație rutieră și atestatul/certificatul care atestă competența/calificarea profesională a conducătorului auto*).



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

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

Textele legale nu indică *expressis verbis* persoana care poate lua decizia de retragere sau suspendare¹⁹. Totuși, potrivit art. 48 din Norma metodologică, *[î]n vederea aducerii la îndeplinire a prevederilor prezentelor norme, I.S.C.T.R. elaborează proceduri și instrucțiuni proprii*. Din cuprinsul hotărârilor judecătorești indicate de referentul din cadrul Curții de Apel Iași rezultă că ISCTR, prin inspectorul de stat șef, a elaborat o procedură operațională prin care a stabilit atribuția în discuție în sarcina inspectorilor-șefi teritoriali, care o au înscrisă în fișa postului. Instanțele trebuie să respecte astfel de proceduri care sunt încorporate în acte administrative, atâta vreme cât aceste acte nu sunt revocate sau anulate.

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

Competența de luare a măsurii de suspendare sau de retragere a licenței de transport aparține Inspectoratului de Stat pentru Controlul Transportului Rutier; distincția între structura centrală și structurile deconcentrate ale Inspectoratului este lipsită de relevanță pentru stabilirea acestei competențe.

Atribuția de a lua astfel de măsuri revine persoanei stabilite prin procedurile și instrucțiunile dispuse de Inspectoratului de Stat pentru Controlul Transportului Rutier în acest sens.

Cu unanimitate, participanții la întâlnire au agreat soluția propusă de formatorul INM.

10. Titlul problemei de drept: refuzul eliberării adeverinței prevăzute la art. 41 alin. (8) din Legea nr. 7/1996, solicitate în vederea intabulării posesiei în cartea

¹⁹ Atribuțiile inspectorilor au fost reproduse mai sus. Pentru atribuțiile consiliului de conducere al ISCTR vezi art. 19 din Regulament iar pentru cele ale inspectorului de stat șef vezi art. 21 din Regulament. Cu o excepție (vezi art. 22 alin. 7 din Regulament), atribuțiile inspectorilor-șefi teritoriali nu sunt enumerate, în schimb inspectoratul de stat șef își poate delega atribuțiile către aceștia.



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

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

funciară, pe motiv că nu sunt finalizate lucrările de cadastru sistematic (Curtea de Apel Iași)

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: contencios administrativ

Obiect Ecris: obligația de a face

Act normativ incident: art. 41 din Legea nr. 7/1996

Cuvinte cheie: refuz nejustificat, notare posesie

10.1. Practica judiciară

În vederea notării în cartea funciară a posesiei asupra unui teren deținut fără acte, persoana interesată solicită autorității publice locale să îi elibereze adeverința prevăzută la art. 41 alin. (8) din Legea nr. 7/1996. Autoritatea publică locală refuză să elibereze adeverința pe motiv că nu sunt finalizate lucrările de cadastru pe teritoriul unității administrativ teritoriale.

În esență, art. 41 alin. (8) prevede că, în cazul proprietății private, în lipsa actelor de proprietate asupra imobilelor neînscrise în cartea funciară sau înscrise în cartea funciară deschisă în baza Decretului-lege nr. 115/1938, în care nu s-au efectuat înscrieri în ultimii 30 de ani anteriori intrării în vigoare a Legii nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, persoana interesată poate solicita notarea posesiei, în baza unor documente expres enumerate, printre care se află și o adeverință eliberată de primăria în a cărei rază teritorială este situat imobilul, din care să rezulte că: (i) posesorul a plătit taxele și impozitele locale ca un adevărat proprietar; (ii) imobilul nu face parte din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale.



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

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

La Secția de contencios administrativ a Curții de Apel Iași există opinii diferite privind soluția ce trebuie pronunțată în cauzele care au ca obiect obligarea pârâtului la emiterea adeverinței evocate.

Într-o opinie, se consideră că cererea trebuie respinsă.

Soluția se întemeiază pe faptul că în sistemul integrat de cadastru și carte funciară înregistrările se fac fie din oficiu în cadastru sistematic, care trebuie să cuprindă toate imobilele dintr-o unitate administrativ-teritorială sau sector cadastral, fie la cerere în cadastru sporadic, când înregistrarea privește anumite imobile individualizate de persoana interesată.

Din prevederile art. 13 alin. (1) din Legea nr. 7/1996, care reglementează prima fază a înscrierii posesiei în fapt în cartea funciară, constând în înscrierea posesiei mai întâi în documentele tehnice pe baza unor înscrisuri, printre care și „adeverința eliberată de autoritățile administrației publice locale, care atestă faptul că: (i) posesorul este cunoscut că deține imobilul sub nume de proprietar”, și din dispozițiile art. 13 alin. (3) din același act normativ potrivit cu care „posesia de fapt înscrisă în documentele tehnice potrivit alineatelor anterioare se notează în cărțile funciare deschise ca urmare a finalizării înregistrării sistematice” reiese că înscrierea posesiei de fapt în cartea funciară în cadrul lucrărilor de cadastru sistematizat este condiționată de finalizarea lucrărilor de cadastru.

Potrivit acestei opinii, textul de la art. 41 alin. (8) din Legea nr. 7/1996 arată că „deși adeverința, în mod aparent, ar trebui să cuprindă doar informații cu privire la plata taxelor și impozitelor locale sau apartenența/neapartenența la domeniul public sau privat al statului sau al unităților administrativ teritoriale, acest lucru nu face ca documentul să fie disociat de întreaga procedură de înscriere a posesiei în fapt care poate fi urmată cu succes doar după finalizarea lucrărilor de cadastru sistematizat.”



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

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

S-a mai arătat că până la finalizarea cadastrului sistematic la nivelul unității administrativ teritoriale, înregistrările referitoare la imobilele situate în regiunile de transcripțiuni și inscripțiuni imobiliare se fac potrivit normelor de drept material ce reglementează înscrierea în vechile registre de publicitate imobiliară.

Practică judiciară: decizia nr. 1002/30.10.2019 a Curții de Apel București, decizia nr. 1557/06.11.2019, pronunțată de Curtea de Apel Iași în dosarul nr. 2249/99/2018, decizia nr. 592/22.06.2021, pronunțată de Curtea de Apel Iași în dosarul nr. 2852/99/2020.

În altă opinie, în care se consideră că cererea trebuie admisă, se arată că refuzul de a transmite informațiile solicitate pe motiv că pe teritoriul unității administrative nu au fost finalizate lucrările de cadastru sistematic reprezintă manifestarea explicită a unui exces de putere, astfel cum este definit de art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004: exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

Raportat la dispozițiile art. 41 alin. (8) lit. b) pct. (i) și (ii) din Legea nr. 7/1996, dreptul de apreciere al primarului este limitat la a arăta în conținutul adeverinței dacă pentru terenul vizat solicitantul a plătit ori nu a plătit taxele și impozitele locale ca un adevărat proprietar și dacă imobilul face parte sau nu din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale. Prin urmare, solicitarea persoanei interesate trebuie să fie urmată de emiterea certificatului/adeverinței cu datele și informațiile ce rezultă din evidențele sale, eliberarea certificatului/adeverinței nefiind condiționată de finalizarea lucrărilor de cadastru sistematic ori de existența unei reglementări detaliate a evidențelor și înscrisurilor ce ar trebui analizate pentru furnizarea informațiilor cerute.



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

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

Întrucât a refuzat emiterea adeverinței motivând că nu au fost finalizate lucrările de cadastru sistematic, primarul a exercitat atribuții prevăzute de lege în competența biroului teritorial al oficiului de cadastru și publicitate imobiliară care, prin registrator, poate respinge cererea de înscriere în cartea funciară printr-o încheiere motivată, conform art. 30 din lege, dacă actele depuse în justificarea cererii nu întrunesc condițiile de formă cerute de lege pentru validitatea lor (cum ar fi lipsa documentației cadastrale recepționate de oficiul de cadastru și publicitate imobiliară, lipsa adeverinței prevăzute de art. 41 alin. (3) sau (8), etc).

Notarea posesiei din oficiu, gratuit, și notarea posesiei la cerere, pe cheltuiala solicitantului, sunt două proceduri distincte care se aplică în situații diferite.

A nu elibera adeverințe pentru notarea posesiei, la cerere, în cazul imobilelor pentru care nu s-a început/realizat înregistrarea sistematică, înseamnă a da un alt înțeles decât cel care rezultă din dispozițiile art. 41 alin. (3) și alin. (8) din Legea nr. 7/1996 și a ajunge la situația de a nu se mai realiza, la cererea persoanelor interesate și pe cheltuiala acestora, publicitatea actelor și faptelor juridice referitoare la imobilele ce ar trebui să fie înregistrate la cerere în sistemul de cadastru și carte funciară, ceea ce este contrar prevederilor legale.

Practică judiciară: decizia nr. 190/17.02.2021 a Curții de Apel Cluj, decizia nr. 643/06.09.2021, pronunțată de Curtea de Apel Iași în dosarul nr. 2851/99/2020, deciziile nr. 5662/25.10.2018, nr. 521/28.05.2020, nr. 1128/23.07.2020, nr. 865/19.04.2021 ale Curții de Apel București, decizia nr. 132/25.02.2021 a Curții de Apel Brașov, decizia nr. 197/14.02.2019 a Curții de Apel Timișoara.

10.2 Opinia referentului

Este în sensul celei de-a doua opinii.



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

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

10.3 Opinia formatorului INM

Potrivit art. 24 alin. 1 din Legea cadastrului și publicității imobiliare, *înscriserile în cartea funciară sunt: intabularea, înscrierea provizorie și notarea*. Procedura de înscriere în cartea funciară este reglementată în cuprinsul art. 28-37 (Titlul II, Capitolul II din lege). Rezultă din cuprinsul articolelor următoare că notarea este acea formă de înscriere în cartea funciară ce se referă la anumite fapte sau evenimente în legătură cu un imobil. Spre ex., se notează în cartea funciară calitatea de monument istoric a unui imobil (art. 28 alin. 10), plângerea împotriva încheierii de carte funciară (art. 31 alin. 4) sau hotărârea judecătorească definitivă prin care se constituie sau se transmite un drept real imobiliar (art. 35 alin. 5).

Datorită regimului cadastral divers pe care l-a avut România până la data intrării în vigoare a acestei legi precum și datorită faptului că lucrările de cadastru nu erau finalizate, legea a prevăzut în Titlul III, Capitolul I, norme referitoare la diferite situații tranzitorii. Problema de drept a apărut în legătură cu notarea posesiei într-o astfel de situație tranzitorie.

Astfel, potrivit art. 41 alin. 8 din lege, în cadrul înregistrării sporadice²⁰, persoana interesată poate solicita notarea posesiei în cartea funciară în anumite cazuri expres arătate la lit. a-e. Potrivit alineatului următor, alin. 8¹, *pentru cazurile prevăzute la alin. (8), notarea posesiei se efectuează în baza următoarelor documente:*

²⁰ Deși o folosește, Legea nr. 7/1996 nu definește noțiunea de înregistrare sporadică. Totuși, Capitolul XI din Regulamentul de avizare, recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară aprobat prin Ordinul directorului general al Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară nr. 700/2014, conține un glosar de termeni tehnici și abrevieri. Potrivit acestuia (vezi art. 380 din Regulament):

- lucrările de cadastru sporadic sunt executate la nivel de imobil, la cerere, în vederea înscrierii imobilului în evidențele de cadastru și publicitate imobiliară;

- lucrările de cadastru sistematic se realizează la nivelul unităților administrativ-teritoriale, pe sectoare cadastrale.

Există chiar un registru special pentru înregistrarea lucrărilor de cadastru sporadic.



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

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

a) *documentația cadastrală recepționată de oficiul de cadastru și publicitate imobiliară;*

b) *adeverință eliberată de primăria în a cărei rază teritorială este situat imobilul, din care să rezulte că:*

(i) posesorul a plătit taxele și impozitele locale ca un adevărat proprietar;

(ii) imobilul nu face parte din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale;

(...).

Problema de drept a apărut în contextul litigiilor dintre diferiți petenți care au solicitat eliberarea adeverinței prevăzute de art. 41 alin. 8¹ din Legea nr. 7/1996 și primăriile în a căror rază teritorială este situat imobilul a cărei posesie se intenționa să fie notată în cartea funciară, în condițiile în care primăriile au refuzat eliberarea adeverinței.

O astfel de acțiune este de drept administrativ și își are temeiul în dispozițiile art. 1, art. 8 și art. 18 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, nu este o acțiune de carte funciară. Judecând în limitele sesizării, instanța de contencios administrativ este chemată să stabilească dacă refuzul primăriei este întemeiat sau nu.

Refuzul este întemeiat dacă posesorul nu a plătit taxele și impozitele locale sau le-a plătit, dar nu în calitate de proprietar, sau dacă imobilul face parte din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale. În celelalte cazuri, refuzul este neîntemeiat deoarece ceea ce i se cere primăriei este să ateste o situație de fapt și de drept ce rezultă din propriile evidențe și să elibereze adeverința.

Altfel spus, primăria trebuie să efectueze o operațiune administrativă necesară pentru ca petentul să-și realizeze dreptul de notare a posesiei în cartea funciară. Eroarea strecurată în argumentarea primei opinii constă în faptul de a judeca acțiunea



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

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

ca și cum ar fi de carte funciară. Doar în cadrul acestor acțiuni, care în primă instanță sunt de competența judecătoreiei, se verifică dacă petentul are într-adevăr dreptul la notarea posesiei în cartea funciară. Adeverința, dacă a fost eliberată, reprezintă doar un înscris la dosarul cauzei.

Vrem să adăugăm că argumentul pe care se întemeiază prima opinie, bazat pe art. 13 din Legea nr. 7/1996, poate fi corect sau nu (competența de a-l verifica aparține instanței civile), dar el este irelevant din perspectiva acțiunii în contencios administrativ.

Nici primăriile și nici instanțele de contencios administrativ nu au competența să verifice dacă notarea posesiei în cartea funciară se cuvine efectuată sau nu. Competența aparține oficiilor de cadastru și publicitate imobiliară și, în caz de litigiu, instanțelor civile (vezi art. 30 și 31 din lege).

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

Refuzul primăriei în a cărei rază teritorială este situat imobilul, de eliberare a adeverinței prevăzute la art. 41 alin. 8¹ din Legea nr. 7/1996, pe motiv că nu sunt finalizate lucrările de cadastru sistematic, este nejustificat.

Cu unanimitate, participanții la întâlnire au agreeat soluția propusă de formatorul INM.

11. Titlul problemei de drept: prescripția dreptului Curții de Conturi de a efectua verificări și a dispune măsuri; incidența acestei instituții, termenul și modul de calcul (Curtea de Apel Oradea);

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: drept administrativ

Obiect Ecris: Litigiu privind Curtea de conturi



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

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

Acte normative incidente: Art. 27 din Legea nr. 94/1992, Pct. pct. 85, 116, 174, 210, 225, 352 lit. c și d din Hotărârea Curții de Conturi nr. 155/2014, art. 1-3 Codul de procedură fiscală

11.1 Practica judiciară

Problema apare în litigiile având ca obiect anularea actelor de control întocmite de Curtea de Conturi, respectiv unitatea controlată invocă faptul că s-au efectuat verificări și s-au dispus măsuri cu depășirea termenului legal de prescripție (de regulă 3 ani), aspect care determină ineficiența eventualelor măsuri pentru recuperarea prejudiciului ce trebuie dispuse de conducerea entității auditate conform art. 33 alin. 3 din Legea nr. 94/1992.

Curtea de Conturi, în apărare, se prevalează de dispozițiile pct. 107-109 și 352 din Hotărârea Curții de Conturi nr. 155/2014, referitoare la posibilitatea extinderii perioadei supuse verificării și la perioada cuprinsă între ultimul exercițiu financiar auditat și exercițiul financiar ce face obiectul acțiunii curente.

În hotărârile judecătorești identificate s-a reținut fie termenul de prescripție de 5 ani (aplicabil în materie fiscală), indiferent de natura sumelor ce reprezentau prejudiciul constatat de Curtea de Conturi, fie termenul general de prescripție aplicabil în raportat cu natura creanței de recuperat, respectiv 3 ani, în cazul creanțelor civile sau bugetare pentru care legea nu prevede un alt termen de prescripție, fie termenul de 5 ani, în cazul creanțelor fiscale sau bugetare asimilate conform legii creanțelor fiscale.

În urma discuțiilor purtate în cadrul întâlnirii profesionale lunare organizate la Curtea de Apel Oradea, opinia majoritară a fost în sensul că la verificarea legalității măsurilor de recuperare stabilite de către auditorii publici trebuie avut în vedere termenul de prescripție aplicabil în raportat cu natura creanței de recuperat, respectiv



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

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

3 ani, în cazul creanțelor civile sau bugetare pentru care legea nu prevede un alt termen de prescripție, sau termenul de 5 ani, în cazul creanțelor fiscale sau bugetare asimilate conform legii creanțelor fiscale. Nerespectarea termenului afectează legalitatea măsurii dispuse. (în acest sens este Decizia nr.201/CA/2021 - R din 11.03.2021 pronunțată de Curtea de Apel Oradea în dosarul nr.411/83/CA/2019 - R).

Opinia minoritară a fost în sensul că prescripția se poate valorifica în litigiile promovate de către sau împotriva celor de la care se urmărește recuperarea debitelor ce constituie prejudiciu constatat de auditorii publici externi, neputându-se reține încălcarea unui termen de prescripție de către Curtea de conturi care a efectuat controlul și a dispus măsuri de recuperare a prejudiciului. (în acest sens este Decizia nr.113/CA/2021- R din 12.02.2021 pronunțată de Curtea de Apel Oradea în dosarul nr.2440/83/2016- R).

11.2 Opinia referentului

Este în sensul opiniei majoritare mai sus expuse.

Referentul are în vedere următoarele:

Conform art. 27 din Legea nr. 94/1992 „Curtea de Conturi are competență să stabilească limitele valorice minime de la care conturile prevăzute la art. 26 sunt supuse controlului său în fiecare exercițiu bugetar, astfel încât în termenul legal de prescripție să se asigure verificarea tuturor conturilor”.

Pct. 352 din Hotărârea Curții de Conturi nr. 155/2014, pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, prevede că „În condițiile în care la o entitate cuprinsă în programul anual de activitate a Curții de Conturi se realizează o misiune de audit financiar, la aceasta se va proceda în mod



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

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

concomitent și la: (...) c) verificarea obligatorie a activității desfășurate de entitate pe perioada anterioară exercițiului financiar supus auditării (perioada cuprinsă între ultimul exercițiu financiar auditat și exercițiul financiar ce face obiectul acțiunii curente), dar în cadrul termenului legal de prescripție”.

Din aceste dispoziții rezultă în mod clar că activitatea de verificare a conturilor, în cadrul căreia se pot constata abateri de la legalitate și se pot dispune de către auditorii publici măsuri pentru înlăturarea neregulilor constatate în activitatea financiar-contabilă sau fiscală controlată, trebuie realizată în cadrul termenului legal de prescripție chiar și în situația în care se impune verificarea activității desfășurate de entitate pe perioada anterioară exercițiului financiar supus auditării.

În consecință, susținerea intimei Curtea de Conturi în sensul că activitatea sa nu este limitată de un termen de prescripție nu poate fi primită ca fondată.

Este nefondată și susținerea intimei potrivit căreia prescripția poate fi valorificată doar în raportul dintre entitatea controlată și cel vinovat de producerea pagubei, având în vedere că atât Legea nr. 94/1992, cât și Hotărârea Curții de Conturi nr. 155/2014, stabilesc fără echivoc faptul că verificarea conturilor (respectiv activitatea Curții de conturi) trebuie realizată în termenul legal de prescripție, această dispoziție putând fi invocată în apărare de către entitatea controlată (în mod direct sau de către un intervenient accesoriu) în condițiile în care aceasta din urmă are obligația de a stabili întinderea prejudiciului produs prin abaterea constatată în urma controlului și de a dispune măsuri pentru recuperare, conform art.33 alin.3 din Legea nr.94/1992.

Or, a admite că prescripția dreptului la acțiune e aplicabilă doar în raportul dintre entitatea controlată și cel de la care trebuie recuperat prejudiciul, este, pe de o parte, contrar dispozițiilor legale mai sus menționate, iar pe de altă parte, respectiva concluzie ar duce la crearea situației în care controlul și măsurile de înlăturare a



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

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

neregulilor trasate de auditorii publici nu pot fi executate, determinând doar demersuri, chiar judiciare, fără niciun rezultat. În plus, stabilirea de către legiuitor a faptului că verificarea trebuie realizată într-un anumit termen legal de prescripție asigură și stabilitatea raporturilor juridice și a circuitului civil.

În ceea ce privește termenul de prescripția extinctivă aplicabil în cazul activității de verificare și stabilire de abateri și măsuri de către Curtea de Conturi, referentul apreciază că trebuie reținut termenul de prescripție aplicabil în raportat cu natura creanței de recuperat, respectiv 3 ani, în cazul creanțelor civile sau bugetare pentru care legea nu prevede un alt termen de prescripție, sau termenul de 5 ani, în cazul creanțelor fiscale sau bugetare asimilate conform legii creanțelor fiscale.

În cadrul litigiului ce a făcut obiectul dosarului nr.411/83/2019, Curtea de Conturi a dispus la data de 13.12.2018 recuperarea de către entitatea controlată de la Primăria orașului Tășnad a contravalorii serviciilor de salubritate prestate persoanelor fără contract în perioada 2014-2017. Raportat la natura creanței s-a apreciat incident termenul de prescripție de 3 ani, neputându-se reține că sumele neîncasate, la care se referă abaterea contestată de recurentă, sunt creanțe fiscale.

11.3 Opinia formatorului INM

Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, prevede la art.27 *„Curtea de Conturi are competență să stabilească limitele valorice minime de la care conturile prevăzute la art. 26 sunt supuse controlului său în fiecare exercițiu bugetar, astfel încât în termenul legal de prescripție să se asigure verificarea tuturor conturilor.”*.

Mai reținem că problema dedusă analizei a fost asociată cu dispozițiile art.33 alin.3 din același act normativ, text potrivit căruia *„În situațiile în care se constată*



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

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

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.”. [s.n.]

Pornind de la această din urmă normă juridică, reținem că revine Curții de Conturi atribuția de a constata existența abaterilor de la legalitate și regularitate care au determinat producerea de prejudicii în legătură cu activitatea entității publice auditate, context în care starea de fapt constatată se comunică conducerii entității respective. În continuare, stabilirea întinderii prejudiciului și dispunerea măsurilor pentru recuperarea acestuia devin obligație a conducerii entității auditate, revenind în atribuția acesteia.

Mai reținem că art.2 din Legea nr.94/1992 republicată definește noțiunile de **audit public extern** - „activitatea de audit desfășurată de Curtea de Conturi care cuprinde, în principal, auditul financiar și auditul performanței”, **audit financiar** - „activitatea prin care se urmărește dacă situațiile financiare sunt complete, reale și conforme cu legile și reglementările în vigoare, furnizându-se în acest sens o opinie” și **audit al performanței** - „evaluarea independentă a modului în care o entitate, un program, o activitate sau o operațiune funcționează din punctele de vedere ale eficienței, economicității și eficacității”, respectiv noțiunile de **eficacitate** - „gradul de îndeplinire a obiectivelor programate pentru fiecare dintre activități și raportul dintre efectul proiectat și rezultatul efectiv al activității respective”, **eficiență** - „maximizarea rezultatelor unei activități în relație cu resursele utilizate” și **economicitate** - „minimizarea costului resurselor alocate pentru atingerea rezultatelor estimate ale unei activități, cu menținerea calității corespunzătoare a acestor rezultate”.



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

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

Art.11 alin.2 din Legea nr.94/1992 republicată stabilește că *„Organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități se efectuează potrivit regulamentului aprobat de plenul Curții de Conturi, în temeiul prezentei legi.”*.

Astfel, prin pct.352 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, aprobat prin Hotărârea nr.155/2014 a Plenului Curții de Conturi s-a prevăzut că *„În condițiile în care la o entitate cuprinsă în programul anual de activitate a Curții de Conturi se realizează o misiune de audit financiar, la aceasta se va proceda în mod concomitent și la:(...) c) verificarea obligatorie a activității desfășurate de entitate pe perioada anterioară exercițiului financiar supus auditării (perioada cuprinsă între ultimul exercițiu financiar auditat și exercițiul financiar ce face obiectul acțiunii curente), dar în cadrul termenului legal de prescripție (...)”*.

Din lectura atentă a cadrului normativ menționat reiese că verificarea activității entității auditate se realizează de Curtea de Conturi în cadrul *„termenului legal de prescripție”*, concluzie întărită și de finalitatea activității Curții de Conturi, regăsită în necesitatea ca activitatea respectivei entități să respecte principiile eficienței, economicității și eficacității. Altfel spus, prin auditul public extern desfășurat de Curtea de Conturi se asigură conformarea entității publice auditate spre o respectare a principiilor de eficiență, economicitate și eficacitate, fără ca activitatea Curții de Conturi să determine consecințe contrare acestora.

Citind în lumina acestei din urmă concluzii normele juridice amintite, este contestabilă susținerea că poate fi emis un act administrativ prin care Curtea de Conturi să constate existența unor abateri de la legalitate și regularitate, care au determinat producerea unor prejudicii, astfel încât în urma comunicării acestei stări de fapt



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

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

conducerii entității publice auditate, acestea să îi incumbe obligația stabilirii întinderii prejudiciului și dispunerii măsurilor pentru recuperarea acestuia, deși în raportul juridic respectiv s-a împlinit termenul legal de prescripție corespunzător.

Conchidem în sensul celor de mai sus întrucât, odată împlinit termenul prescripției extinctive, demersul conducerii entității auditate pentru recuperarea prejudiciului pretins va fi sortit eșecului, fie prin respingerea acțiunii civile exercitate, fie prin anularea actului administrativ unilateral emis, odată cu invocarea prescripției de către persoana interesat. Altfel spus, un demers a cărui infirmare este previzibilă nu poate corespunde principiilor de eficiență, economicitate și eficacitate, cu atât mai mult cu cât poate genera prejudicii suplimentare entității publice auditate, precum cheltuielile de judecată sau alocarea de resurse umane și financiare.

În sfârșit, chiar dacă odată cu Legea nr.287/2009 privind Codul civil prescripția extintivă a devenit în materie civilă *lato sensu* un instrument prin care este apărat interesul privat al debitorului unei obligații, incidența sa fiind supusă invocării unei astfel de apărări în anumite condiții, totuși decizia de a acționa împotriva debitorului respectiv, deși prescripția este incidentă, trebuie să aparțină celui căruia îi incumbă răspunderea pentru eșecul demersului declanșat. Or, marja de apreciere în acest caz trebuie să aparțină entității auditate, care va suporta consecințele respingerii acțiunii exercitate sau anulării actului administrativ emis, deși prescripția era incidentă, iar nu Curții de Conturi.

În plus, limita „*termenului legal de prescripție*” în activitatea de verificare a conturilor reiese în mod expres atât din Lege, cât și din Regulamentul corespunzător.

Cât despre o determinare a termenului respectiv, apreciem că relevant, în urma unei interpretări logice și sistematice a Legii nr.94/1992 republicată, este termenul de



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

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

prescripție aferent raportului juridic în legătură cu care au fost constatate abaterile de la legalitate și regularitate, ce au determinat producerea prejudiciilor.

Reținem că în discuție sunt două raporturi juridice, anume raportul juridic financiar dintre Curtea de Conturi și entitatea auditată, respectiv raportul juridic auditat, vizând entitatea respectivă și (eventual) un terț, care se găsește reflectat în contul verificat.

În aceste condiții, pentru a se atinge finalitatea Legii nr.94/1992 republicată din perspectiva principiilor de eficiență, economicitate și eficacitate, dar și pentru a fi posibilă recuperarea prejudiciilor determinate de abaterile de la legalitate și regularitate, este necesar ca auditul public extern sub aspectul verificării conturilor să intervină în interiorul termenului legal de prescripție vizând raportul juridic verificat, a cărui durată se determină prin prisma naturii sale juridice. Odată împlinit acest termen de prescripție extinctivă, eventuala constatare a abaterii de la legalitate și regularitate nu va mai permite în principiu o recuperare a prejudiciului. Subliniem în final faptul că prin considerentele expuse anterior nu am identificat un termen de prescripție (extinctivă) în raportul juridic de drept financiar vizând Curtea de Conturi și entitatea auditată; în schimb, am indicat un viciu de legalitate potențial cu privire la actul administrativ unilateral emis de Curtea de Conturi în temeiul art.33 alin.3 din Legea nr.94/1992 republicată sub aspectul constatării unei abateri de la legalitate și regularitate cu consecința obligației impuse conducerii entității auditate de a stabili întinderea prejudiciului și a dispune măsuri pentru recuperarea acestuia atunci când în raportul juridic auditat s-a împlinit termenul legal de prescripție.

În concluzie, pentru chestiunile deduse analizei de către Curtea de Apel Oradea, **propunem următoarea soluție:**



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

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

→ verificarea legalității măsurilor de recuperare stabilite de Curtea de Conturi în temeiul art.33 alin.3 din Legea nr.94/1992 republicată implică observarea termenului de prescripție aplicabil în raport cu natura creanței de recuperat.

În urma dezbaterilor purtate, fiind prezentate suplimentar de către participanți aspecte și din jurisprudența altor curți de apel, precum și din cea a Înaltei Curți de Casație și Justiție, neputându-se configura o orientare majoritară fie în sensul opiniei exprimate de formatorul INM, fie în sensul opiniei contrare, **cu unanimitate, participantii au luat act de faptul că, în legătură cu această problemă, se analizează oportunitatea activării mecanismului legal de unificare a practicii judiciare prin promovarea unui recurs în interesul legii în măsura în care jurisprudența instanței de trimitere se va menține în continuare divergentă.**

12. Titlul problemei de drept: admisibilitatea acțiunilor în contencios administrativ și fiscal având ca obiect suspendarea executării proceselor verbale de control și a deciziilor emise în baza Ordinului Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei nr. 279/2004 în procedura privind activitatea de control, de îndeplinire a măsurilor asiguratorii, precum și de efectuare a executării silite a debitelor rezultate din nerespectarea prevederilor Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă (Curtea de Apel Ploiești);

Sub o formă generală a fost ridicată de Tribunalul Buzău aceeași problemă de drept: acțiuni în anularea proceselor verbale și a deciziilor emise de AJOFM, în baza Legii 76/2002.

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: contencios administrativ



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

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

Acte normative incidente: Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, Ordinul Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei nr. 279/2004, HG nr. 377/2002

12.1 Practica judiciară

Problema care se impune a fi clarificată vizează, pe de o parte, natura juridică a proceselor-verbale de control și a deciziilor emise de Agențiile Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă în baza Legii nr.76/2002, conform procedurii reglementate de Ordinul nr.279/2004 și, implicit, admisibilitatea acțiunii având ca obiect suspendarea executării acestora întemeiată pe Legea nr.554/2004, iar, pe de altă parte, instanța competentă să soluționeze cereri având ca obiect suspendarea executării acestor acte.

Într-o opinie, respectiv decizia Curții de Apel Ploiești nr.965/27.07.2021 pronunțată în dosarul nr.2141/114/2020, prin care s-a respins recursul formulat împotriva sentinței nr.345/19.04.2021 pronunțată de Tribunalul Buzău în același dosar, s-a reținut ca fiind inadmisibilă acțiunea având ca obiect suspendarea executării pe calea dispozițiilor Legii nr.554/2004 a procesului-verbal de control nr. 9540/11.09.2020 și a deciziei nr. 81/07.10.2020, pornind de la obiectul acțiunii în contencios administrativ, astfel cum este acesta definit de art. 1, art. 8 și 18 din Legea nr. 554/2004 inadmisibilitatea acțiunii - **3 voturi**.

Într-o altă opinie, respectiv decizia Curții de Apel Ploiești nr.985/07.09.2021 pronunțată în dosarul nr.2580/114/2020, s-a admis recursul formulat de reclamantă, s-a casat sentința recurată și s-a dispus trimiterea cauzei spre rejudecare. În considerentele deciziei Curții de Apel Ploiești s-a reținut că acțiunea de control efectuată de către pârâtă, finalizată cu emiterea procesului-verbal de control, nu poate fi socotită drept o activitate ce se caracterizează prin poziția de egalitate juridică a părților, spre a se



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

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

reține caracterul de drept comun al actului contestat, întrucât este evident că angajatorul nu are o însărcinare legală, conferită conform procedurii de control aprobată prin ordinul sus menționat, care să permită emiterea de către acesta de acte de control ori condiționarea încheierii unor asemenea acte de acordul acestuia.

S-a reținut, de asemenea, că în lipsa unor prevederi exprese, nu se poate reține că procesul-verbal de control contestat ar fi menit să producă efecte în sfera altor ramuri de drept, cum ar fi dreptul asigurărilor sociale, întrucât suma de bani a cărei restituire s-a dispus a reprezentat un stimulent acordat angajatorului, persoană juridică, iar nu un drept de asigurări sociale, spre a se reține jurisdicția specială reglementată de Capitolul VIII al Legii nr.263/2010.

În ceea ce privește instanța competentă, Curtea a reține că, în concordanță cu prevederile art.5 alin.2 din Legea nr.554/2004, ori de câte ori legiuitorul a înțeles să dispună că anumite acte administrative nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ a prevăzut în mod expres reguli derogatorii de la competența instanțelor de contencios administrativ. În condițiile în care nu se identifică asemenea norme cu caracter derogatoriu, instanțele de drept comun la care trimit normele cuprinse în art.116 ale Legii nr.76/2002 nu pot fi decât instanțele de contencios administrativ - **7 voturi.**

12.2 Opinia referentului

Punctul de vedere al judecătorului redactor este în sensul că procesele-verbale ce fac obiectul cauzelor în discuție sunt acte administrative emise de o autoritate publică, în exercitarea atribuțiilor legale, întrucât efectele obligatorii avute în vedere prin emiterea actelor se răsfrâng exclusiv asupra angajatorului, fiind astfel întrunite cerințele legale de la art.2 alin.1 lit.c) din Legea nr.554/2004.



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

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

Astfel, procesele-verbale de control au fost încheiate în urma unei acțiuni de control ce a avut ca obiect verificarea îndeplinirii condițiilor legale pentru încheierea convențiilor de către angajatorii care beneficiază sau au beneficiat, din bugetul asigurărilor pentru șomaj, de subvenții, fonduri nerambursabile, scutiri, facilități sau ajutoare financiare.

Potrivit art.116¹ din Legea nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă și art.61² alin.2 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr.76/2002, aprobate prin HG nr.174/2002, controlul respectării condițiilor în care convențiile au fost încheiate se efectuează de către organele de control măsuri active din cadrul agențiilor pentru ocuparea forței de muncă județene și a municipiului București, care au încheiat convențiile, respectiv de către organele de control măsuri active din cadrul agențiilor pentru ocuparea forței de muncă județene și a municipiului București, în a căror rază teritorială își au sediul și își desfășoară activitatea sucursalele și/sau punctele de lucru ale unităților centrale, la solicitarea agențiilor pentru ocuparea forței de muncă județene și a municipiului București care au încheiat convențiile.

Pentru punerea în aplicare a acestor dispoziții legale, Președintele Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă a emis Ordinul nr.279/22.07.2004 pentru aprobarea Procedurii privind activitatea de control, de îndeplinire a măsurilor asigurătorii, precum și de efectuare a executării silite a debitelor rezultate din nerespectarea prevederilor Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, cu modificările și completările ulterioare. Din analiza acestei proceduri reiese că activitatea de control este reglementată de Capitolul I, iar activitatea de îndeplinire a măsurilor asigurătorii, precum și de efectuare a executării silite a debitelor rezultate din nerespectarea prevederilor legii în Capitolul II.



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

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

Or, procesele-verbale nu au fost emise prin aplicarea unor norme cuprinse în Capitolul II din Procedură. În realitate, au fost avute în vedere exclusiv norme ce reglementează activitatea menționată în Capitolul I al Procedurii.

În ceea ce privește activitatea de control, art.24 din Procedură prevede că măsurile dispuse de organele de control măsuri active prin actele de control pot fi contestate de persoanele fizice sau juridice supuse controlului, pe cale administrativă, la conducerea Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, pentru acte de control încheiate de către organele de control măsuri active din cadrul acesteia, sau la conducerea agențiilor pentru ocuparea de forței de muncă, pentru acte de control încheiate de către organele de control măsuri active din cadrul acestora.

De asemenea, potrivit art.30 din Procedură, deciziile pot fi atacate la instanțele judecătorești competente potrivit dreptului comun.

De altfel, potrivit art.119 din Legea nr. 76/2002 „(1) Litigiile rezultate ca urmare a aplicării prevederilor prezentei legi se soluționează de către instanțele judecătorești competente, potrivit legii. (2) Litigiile privind stabilirea și plata indemnizației de șomaj se soluționează în regim de urgență, potrivit normelor procedurale prevăzute pentru conflictele de drepturi, chiar dacă prin lege specială se prevede altfel.”.

Acțiunea de control efectuată de AJOFM, finalizată cu emiterea procesului-verbal de control, nu poate fi socotită drept o activitate ce se caracterizează prin poziția de egalitate juridică a părților, spre a se reține caracterul de drept comun al actului contestat, întrucât este evident că angajatorul nu are o însărcinare legală, conferită conform procedurii de control aprobată prin ordinul sus menționat, care să permită emiterea de către acesta de acte de control ori condiționarea încheierii unor asemenea acte de acordul acestuia.



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

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

În lipsa unor prevederi exprese, nu se poate reține că procesul-verbal de control contestat ar fi menit să producă efecte în sfera altor ramuri de drept, cum ar fi dreptul asigurărilor sociale, întrucât suma de bani a cărei restituire s-a dispus a reprezentat un stimulent acordat angajatorului, persoană juridică, iar nu un drept de asigurări sociale, spre a se reține jurisdicția specială reglementată de Capitolul VIII al Legii nr. 263/2010.

Procesele-verbale de control contestate au fost emise de o autoritate publică, în exercitarea atribuțiilor legale, iar efectele obligatorii avute în vedere prin emiterea actului se răsfrâng exclusiv asupra angajatorului, fiind astfel întrunite cerințele legale de la art.2 alin.1 lit.c din Legea nr. 54/2004.

În concordanță cu prevederile art.5 alin.2 din Legea nr.554/2004, ori de câte ori legiuitorul a înțeles să dispună că anumite acte administrative nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ a prevăzut în mod expres reguli derogatorii de la competența instanțelor de contencios administrativ. În condițiile în care nu se identifică asemenea norme cu caracter derogatoriu, instanțele de drept comun la care trimit normele cuprinse în art.116 ale Legii nr.76/2002 nu pot fi decât instanțele de contencios administrativ.

12.3 Opinia formatorului INM

Arătăm că în raport de disp. art.25 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr.1375/2015, din lectura informațiilor transmise de Curtea de Apel Ploiești nu reiese cu certitudine dacă întrebarea vizează orice proces-verbal și decizie emise de AJOFM, indiferent de obiectul acestora, sau doar cele având un anumit obiect, respectiv în legătură eventual cu art.85 din Legea nr.76/2002.



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

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

Astfel, întrebarea este formulată de manieră generală, conține în argumentare referiri succinte la jurisprudența Curții de Apel Ploiești, fără a se oferi însă informații concrete cu privire la existența și, după caz, conținutul măsurilor / obligațiilor / creanțelor dispuse prin actele în discuție, iar opinia exprimată de referent pare să urmărească o lămurire a naturii juridice a oricărui proces-verbal emis de AJOFM în urma activității sale de control în legătură cu aplicarea Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă; în final, se indică o sesizare formulată de Curtea de Apel Brașov în cond. art.519 și urm. Cod procedură civilă vizând însă un alt temei de drept substanțial (art.XI și art.XII din OUG nr.30/2020) decât cele menționate de Curtea de Apel Ploiești în adresa transmisă.

În aceste condiții, nefiind clarificate limitele de formulare a întrebării și fiind necesar ca o astfel de întrebare să nu genereze o analiză exhaustivă a reglementărilor incidente, ci doar în limita practicii judiciare cu caracter neunitar și a chestiunii punctuale aferente, se impune clarificarea de către Curtea de Apel Ploiești a contextului ce a generat formularea întrebării, prin prisma precizării obiectului controlului vizat de actele litigioase, respectiv temeiul măsurilor / obligațiilor / creanțelor stabilite, astfel încât să poată fi determinată natura actului litigios și, corespunzător, instanța competentă material.

În acest din urmă sens, art.119 din Legea nr.76/2002 prevede că „(1) Litigiile rezultate ca urmare a aplicării prevederilor prezentei legi se soluționează de către instanțele judecătorești competente, potrivit legii. (2) Litigiile privind stabilirea și plata indemnizației de șomaj se soluționează în regim de urgență, potrivit normelor procedurale prevăzute pentru conflictele de drepturi, chiar dacă prin lege specială se prevede altfel.”.



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

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

Așadar, norma juridică amintită prevede, pe de o parte, o competență materială specială în cazul proceselor privind stabilirea și plata indemnizației de șomaj, anume în favoarea instanței specializate în conflicte de muncă, iar, pe de altă parte, regula generală că restul litigiilor rezultate din aplicarea Legii nr.76/2002 se soluționează de instanțele judecătorești competente, potrivit legii. Or, pentru determinarea acestor din urmă instanțe trebuie cunoscut contextul ce a generat fiecare proces în parte, iar în cazul celei de contencios administrativ și fiscal stabilit faptul că în principiu se atacă un act administrativ unilateral sau se dezbate o creanță fiscală.

În consecință, **propunem** transmiterea de clarificări suplimentare din partea Curții de Apel Ploiești sub aspectul normei legale în temeiul / în legătură cu care au fost emise respectivele procese-verbale, lămurindu-se dacă au fost stabilite măsuri / obligații / creanțe, cu indicarea modului concret de configurare a practicii judiciare neunitare prin prisma analizei fiecărei categorii de măsuri / obligații / creanțe stabilite prin proces-verbal, dacă există.

Cu unanimitate, participantii au decis că se impune solicitarea de clarificări suplimentare cu privire la problema supusa dezbaterii.

13. Titlul problemei de drept: achiziții publice - respingerea contestației administrativ-jurisdicționale pentru neconstituirea în termen a cauțiunii; interpretarea sintagmei „data sesizării CNSC” (Curtea de Apel Târgu-Mureș)

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: procedură administrativă - achiziții publice

Obiect Ecris: litigiu privind achizițiile publice

Acte normative incidente: art. 192, art. 180, art. 183 Cod proc. civ., art. 8 alin. 1, art. 61¹ alin. 1 din Legea nr. 101/2016



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

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

13.1 Practica judiciară

Contestatorul, participant la procedura de atribuire a contractului de achiziție publică, a transmis prin poștă/serviciu de curierat contestația administrativ-jurisdicțională, înregistrată subsecvent la CNSC - contestație respinsă, pentru neconstituirea în termen a cauțiunii.

Conform art. 61¹ alin.1 din Legea nr. 101/2016, pentru soluționarea contestației formulate în condițiile art. 8 sub sancțiunea respingerii acesteia, persoana care se consideră vătămată trebuie să constituie, în termen de maximum 5 zile de la data sesizării Consiliului, o cauțiune.

În plângerea împotriva deciziei CNSC sunt invocate critici privind interpretarea sintagmei „data sesizării Consiliului” în situația în care contestația administrativ-jurisdicțională este transmisă prin poștă/servicii de curierat, în practica judiciară conturându-se opinii divergente la nivelul diferitelor Curți de Apel (Decizia nr. 108/24.02.2021 pronunțată de Curtea de Apel Târgu-Mureș, pronunțată în dosarul nr.38/43/2021 în sens contrar Curtea de Apel București).

Într-o opinie, termenul de 5 zile de la data sesizării Consiliului prevăzut de art. 61¹ alin.1 din Legea nr.101/2016 curge de la data depunerii la oficiul poștal/serviciul de curierat a contestației administrativ-jurisdicționale.

S-a apreciat că sesizarea Consiliului se consideră realizată la data când se materializează intenția reclamantului, respectiv contestația este transmisă spre soluționare, indiferent de data la care actul de investiție a ajuns la Consiliu și a fost înregistrat în evidențele acestuia, aspect ce rezultă și din art.192, art.180 și art.183 Cod de procedură civilă, care completează prevederile Legii nr.101/2016, conform art.68 din această lege.



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

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

Din interpretarea coroborată a dispozițiilor legale menționate rezultă că sesizarea Consiliului se face prin contestația reglementată prin Legea nr.101/2016, că această sesizare trebuie făcută în decursul termenelor stabilite la art.8 alin.1 din Legea nr.101/2016 și că termenul de contestare se consideră respectat dacă înăuntrul lui sesizarea (contestația) este transmisă Consiliului, în condițiile reglementate la art.183 din Codul de procedură civilă.

Reglementarea citată a actului de sesizare (contestației) și a modalității de comunicare a lui către Consiliu nu face referire la data la care acesta a fost recepționat de organismul administrativ-jurisdicțional.

Așadar, nu se regăsesc dispoziții legale care să conducă la concluzia că sesizarea despre care legiuitorul face vorbire în cuprinsul art. 61¹ alin.1 din Legea nr.101/2016 este alta decât cea regăsită în prevederea de la art.8 alin.1 din Legea nr.101/2016 și în articolele citate din Codul de procedură civilă, respectiv contestația formulată și transmisă Consiliului în termenul prescris, astfel încât să poată fi primită în mod legal opinia potrivit căreia sesizarea Consiliului este reprezentată de recepționarea și înregistrarea la acesta a contestației.

A considera că termenul de maximum 5 zile, reglementat la art.61¹ alin.1 din Legea nr.101/2016, se calculează de la data la care sesizarea (contestația) a fost înregistrată la Consiliu echivalează cu aprecierea faptului că sesizarea s-a făcut la această dată, în afara termenului legal de contestare, în contra prevederii exprese de la art.8 alin.1 din Legea nr.101/2016 care stabilesc că persoana care se consideră vătămată poate sesiza Consiliul în termenul indicat în lege.

Mai mult, așa cum rezultă din dispoziția art.61¹ alin.1 din Legea nr.101/2016, atât sesizarea Consiliului, cât și constituirea cauțiunii legale reprezintă acte ale



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

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

reclamantului, care nu implică intervenția Consiliului, astfel încât primirea contestației la acesta să fie determinantă în constituirea acestei cauțiuni.

Demersul Consiliului de a cere prezentarea dovezii de constituire a cauțiunii reprezintă doar manifestarea rolului activ al acestuia în a obține instrumentele necesare aplicării prevederilor ce reglementează soluționarea contestației, inclusiv din punctul de vedere al condiției de admisibilitate generată de constituirea cauțiunii legale. Cu alte cuvinte, solicitarea Consiliului are ca scop doar asigurarea existenței la dosarul cauzei a dovezii îndeplinirii de către contestator, în termen, a obligației prevăzute la art.61¹ alin.1 din Legea nr.101/2016, și nu crearea în sarcina acestuia a unei obligații pe care legiuitorul nu a condiționat-o în vreun fel de intervenția Consiliului.

În concluzie, sesizarea Consiliului se realizează la data la care actul de voință (contestația) este transmis acestuia, contestatoarea fiind ținută să facă dovada constituirii cauțiunii în termen de 5 zile de la depunerea la oficiul poștal/serviciul de curierat a contestației, sub sancțiunea respingerii contestației pentru neconstituirea în termen legal a cauțiunii.

Într-o altă opinie, termenul de 5 zile de la data sesizării Consiliului prevăzut de art.61¹ alin.1 din Legea nr.101/2016 curge de la data înregistrării contestației administrativ-jurisdicționale la CNSC.

Noțiunea de sesizare a Consiliului utilizată de Legea nr.101/2016 este similară noțiunii de sesizare a instanței, context în care sunt relevante prevederile art.192 alin.2 Cod procedură civilă conform cărora „Procesul începe prin înregistrarea cererii la instanță, în condițiile legii.”.

În egală măsură, procedura administrativ-jurisdicțională începe odată cu sesizarea Consiliului, respectiv la momentul înregistrării contestației. În consecință, termenul de 5 zile de la sesizarea Consiliului, la care face referire art.61¹ alin.1 din Legea



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

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

nr.101/2016, trebuie interpretat prin raportare la data înregistrării contestației de Consiliu.

Referirile la dispozițiile art.183 Cod procedură civilă nu pot fi avute în vedere în condițiile în care această dispoziție legală nu reglementează un alt moment la care este sesizată instanța de judecată. Inclusiv în situația în care actul de sesizare al instanței este transmis prin poștă/serviciu de curierat rapid, declanșarea procesului respectiv sesizarea instanței rămâne reglementată de art.192 Cod procedură civilă.

Sensul dispozițiilor art.183 Cod procedură civilă este explicit redat de normă, respectiv de a da aceeași eficiență, din perspectiva modalității de calcul a unui termen procedural, atât înregistrării unei cereri la instanță (noțiune echivalentă sesizării instanței), cât și înregistrării cererii la un serviciu specializat de comunicare (noțiune evident distinctă de cea a sesizării instanței).

Această reglementare își găsește aplicabilitate practică în situațiile în care este necesară verificarea respectării unui termen de procedură, ca interval de timp în care se poate îndeplini actul de procedură - în cazul de față în sensul art.8 din Legea nr.101/2016, o verificare a respectării termenului în care poate fi sesizat Consiliu presupune a da aceeași eficiență datei înregistrării cererii la Consiliu și datei înregistrării contestației la oficiu poștal.

Acest caz de echivalență, recunoscut de legiuitor în materia stabilirii datei la care se consideră împlinit termenul de sesizare a instanței sau a autorității administrativ-jurisdicționale, nu poate fi însă utilizat pentru interpretarea unei noțiuni juridice distincte, cea de sesizare a instanței, cu atât mai mult cu cât există o reglementare explicită în acest sens, cea a art.192 Cod procedură civilă.

De altfel, trebuie remarcat că termenul de 5 zile la care face referire art.61¹ din Legea nr.101/2016 este determinabil printr-un interval maxim, calculat în raport de la



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

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

momentul de la care începe să curgă (cel al sesizării Consiliului). Pentru a calcula momentul la care începe să curgă termenul pentru constituirea cauțiunii, au fost utilizate reglementări (art.183 Cod procedură civilă) ce vizează situații echivalente pentru calculul momentului la care un termen se împlinește.

În sensul art.5 alin.3 Cod procedură civilă, în lipsa unor reglementări incidente în cauză, se impun a fi avute în vedere dispoziții legale privitoare la situații asemănătoare. Or, dincolo de faptul că art.192 Cod procedură civilă reglementează expres noțiunea de sesizare, modalitatea de calcul al unui termen procedural, din perspectiva împlinirii acestuia nu poate fi considerată similară cu modalitatea de calcul a termenului în raport de data la care a început să curgă.

Astfel, data de la care se calculează termenul de maxim 5 zile prevăzut de art.61¹ alin.1 din Legea nr.101/2016 este data la care contestația s-a înregistrat la Consiliu.

13.2 Opinia referentului

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

13.3 Opinia formatorului INM

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 prevede la art.61¹ alin.1 că *„Pentru soluționarea contestației formulate în condițiile art. 8 sub sancțiunea respingerii acesteia, persoana care se consideră vătămată trebuie să constituie, în*



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

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

termen de maximum 5 zile de la data sesizării Consiliului, o cauțiune stabilită după cum urmează: ...”.

Așadar, expresia ce a generat practica judiciară neunitară este cea vizând „data sesizării Consiliului”, în ipoteza transmiterii contestației formulate pe cale administrativ - jurisdicțională prin serviciul poștal / de curierat, dat fiind că într-o astfel de situație există o diferență de timp între data transmiterii și data înregistrării corespondenței. Astfel, o opinie a fost exprimată în sensul că data sesizării Consiliului ar fi data trimiterii corespondenței conținând contestația administrativ - jurisdicțională, iar o altă opinie a fost exprimată în sensul că data litigioasă ar fi data înregistrării acelei corespondențe la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC).

Lecturând ansamblul Legii nr.101/2016 se constată că respectiva expresie nu cunoaște o definiție legală, respectiv se întâlnește în forma respectivă doar în conținutul art.61¹ alin.1 din Legea amintită.

Cu toate acestea, Legea nr.101/2016 utilizează o expresie similară, ce poate facilita înțelegerea celei în discuție, anume „data sesizării ... instanței” (art.32 alin.4, art.49 alin.2, art.50 alin.4, art.55 alin.3 și alin.3¹, art.61 alin.2).

Deși nici această din urmă expresie nu este definită sau explicată în Legea nr.101/2016, totuși reținem că art.68 din Legea nr.101/2016 prevede că acest act legislativ „... 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.”.

Astfel, art.192 alin.2 Cod procedură civilă prevede că „Procesul începe prin înregistrarea cererii la instanță, în condițiile legii.”, iar art.180 alin.1 din același act



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

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

normativ stabilește că „Termenele procedurale sunt stabilite de lege ori de instanță și reprezintă intervalul de timp în care poate fi îndeplinit un act de procedură sau în care este interzis să se îndeplinească un act de procedură.”.

În consecință, cum procesul începe prin înregistrarea cererii la instanță, iar nu prin transmiterea către instanță prin serviciul poștal / de curierat a unei corespondențe ce conține cererea de chemare în judecată, iar termenele instituite de art.32 alin.4, art.49 alin.2, art.50 alin.4, art.55 alin.3 și alin.3¹, art.61 alin.2 din Legea nr.101/2016 se impune a fi utile în scopul atingerii finalității vizate de acele texte legale, deducem prin interpretare logică, sistematică și gramaticală faptul că legiuitorul înțelege prin „data sesizării instanței” momentul la care cererea de chemare în judecată se înregistrează pe rolul instanței respective, iar nu momentul la care corespondența respectivă este expediată.

Referitor la această din urmă ipoteză, dacă prin reducere la absurd termenele indicate de art.32 alin.4, art.49 alin.2, art.50 alin.4, art.55 alin.3 și alin.3¹, art.61 alin.2 din Legea nr.101/2016 s-ar calcula de la momentul trimiterii corespondenței, atunci nu poate fi exclusă situația în care, din cauza întârzierii serviciului poștal / de curierat, acțiunea părții interesate să se înregistreze pe rolul instanței judecătorești ulterior împlinirii duratelor respective, astfel că la data înregistrării acțiunii acele termene să fie deja epuizate. Or, o astfel de consecință nu poate fi acceptată, întrucât termenele amintite nu ar mai fi utile activității judecătorești.

Așadar, pentru expresia „data sesizării instanței” conchidem că momentul relevant este cel al înregistrării acțiunii la instanța judecătorească, indiferent că aceasta se face direct de persoana interesată la serviciul registratură sau ca urmare a unei corespondențe trimise prin serviciul poștal / de curierat.



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

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

În mod corespunzător, nu identificăm argumente valide pentru a aprecia că „data sesizării Consiliului” ar semnifica, după caz, data transmiterii contestației formulate pe cale administrativ - jurisdicțională prin serviciul poștal / de curierat sau data înregistrării directe la CNSC a contestației formulate pe cale administrativ - jurisdicțională.

În realitate, data litigioasă este data înregistrării contestației administrativ - jurisdicționale la CNSC, indiferent că aceasta intervine direct sau ca urmare a unei corespondențe transmise prin serviciul poștal / de curierat.

De altfel, expresia „data sesizării Consiliului” trebuie să aibă o semnificație unică pentru orice contestator, iar nu un sens diferit în funcție de modalitatea în care contestația sa administrativ - jurisdicțională a fost recepționată de CNSC.

Referitor la art.183 Cod procedură civilă, semnificația textului normativ este aceea de a asimilare a trimiterii prin serviciul poștal / de curierat, înăuntrul termenului prevăzut de lege, înregistrării sale direct la instanța judecătorească, în scopul verificării respectării de către persoana interesată a unui termen procedural.

Totuși, momentul începerii procesului, deci al sesizării instanței judecătorești, nu este dat de art.183 Cod procedură civilă, ci de art.192 Cod procedură civilă.

În sfârșit, observând înțelesul obișnuit al noțiunii de „sesizare”, constatăm că acesta implică o aducere la cunoștință, o înștiințare, a unei autorități despre un caz în vederea cercetării și soluționării sale. Astfel, de esența „sesizării” sunt atât cererea propriu-zisă, cât și recepționarea sa de către autoritatea petiționată.

În concluzie, însușindu-ne cea de-a doua opinie exprimată la nivelul Curții de Apel Târgu-Mureș, **propunem următoarea soluție:**

→ „data sesizării Consiliului” de la care se calculează termenul de maximum 5 zile prevăzut de art.61¹ alin.1 din Legea nr.101/2016 pentru constituirea cauțiunii este data

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

la care contestația formulată pe cale administrativ - jurisdicțională s-a înregistrat la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

Cu unanimitate, participanții la întâlnire au agreat soluția propusă de formatorul INM.

14. Titlul problemei de drept: natura termenului de depunere a cererilor formulate de angajator potrivit art. I alin. 1 din O.U.G. nr. 92/2020; sancțiunea aplicabilă în situația depășirii termenului legal; posibilitatea aplicării principiului proporționalității în situația depășirii termenului legal (Curtea de Apel Timișoara);

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: procedură administrativă - termenul de depunere a cererilor având ca obiect decontarea unei părți din salariu, suportată din bugetul asigurărilor pentru șomaj, potrivit art. I alin. 1 din O.U.G. nr. 92/2020.

Obiect Ecris: refuz soluționare cerere

Act normativ incident: OUG nr. 92/2020 (art. I și II al. 2)

Cuvinte cheie: natura termenului; sancțiune; principiul proporționalității

14.1 Practica judiciară

Pe rolul Curții de apel Timișoara au fost înregistrate mai multe cauze având ca obiect obligarea autorității pârâte la soluționarea cererii de decontare a unei părți din salariu, suportată din bugetul asigurărilor de șomaj, conform OUG nr. 92/2020 (pentru instituirea unor măsuri active de sprijin destinate angajaților și angajatorilor în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, precum și pentru modificarea unor acte normative).



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

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

În fapt, societățile comerciale reclamante (având același asociat) au înregistrat cererile de decontare a unei părți din salariile acordate angajaților, suportată din bugetul asigurărilor de șomaj, conform art. I din OUG nr. 92/2020, prin mijloace electronice, potrivit art. II din OUG nr. 92/2020, acestea susținând că au efectuat înregistrarea prin mijloace electronice înainte de data limită de 25.08.2020, însă Agenția Județeană pentru Ocuparea Forței de Muncă Timiș a respins cererile aferente lunii iulie pe considerentul că acestea ar fi fost înregistrate la data de 27.08.2020.

Reclamantele contestă deciziile de respingere a solicitărilor formulate, apreciind că autoritatea pârâtă s-ar afla în eroare cu privire la data înregistrării cererilor, în cuprinsul acestora putându-se constata data și ora exactă a înregistrării.

La rândul său, autoritatea pârâtă susține că pe platforma acesteia se menționează data, ora și minutul realizării operațiunii de încărcare respectiv, 27.08.2020, ora 11:32.

Într-o opinie (dos. nr 142/30/2021 și nr.145/30/2021), se arată că cererea reclamantei, datată 24.08.2020, nu poartă dovada transmiterii sau încărcării pe platformă, iar din această din urmă dovadă furnizată de autoritatea pârâtă, se constată că data încărcării cererii este de 27.08.2020, așadar, cu depășirea termenului stabilit de ordonanță.

Cu toate acestea, din modalitatea de redactare a art. II al. 2 din OUG nr. 92/2020, rezultă că natura acestui termen nu poate fi cea a unui termen de decădere. Conform dispozițiilor art. II al. 2 din OUG nr. 92/2020, “(2) *În vederea decontării sumelor prevăzute la art. I alin. (1), angajatorii suportă integral contravaloarea salariilor angajaților care beneficiază de prevederile prezentei ordonanțe de urgență și ulterior, începând cu data de întâi până la data de 25 a lunii următoare perioadei de raportare căreia îi sunt aferente veniturile, depun, prin mijloace electronice, la agențiile pentru ocuparea forței de muncă județene, precum și a municipiului*



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

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

București, în raza căroră își au sediul social, o cerere semnată și datată de reprezentantul legal însoțită de o declarație pe propria răspundere și de lista persoanelor care beneficiază de această sumă, asumată de reprezentantul legal al angajatorului, conform modelului care va fi aprobat prin ordin al președintelui Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă), în termen de 5 zile de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.”*

Opinia se bazează pe împrejurarea că legiuitorul nu a prevăzut expres, în situația depășirii termenului, sancțiunea decăderii, iar simpla depășire a termenului în cauză nu poate afecta dreptul subiectiv, în substanța sa, în măsura în care a fost respectat termenul general de prescripție, cu atât mai mult cu cât reclamanta a încercat să încarce cererea pe platforma aici.gov.ro, la data de 24.08.2020, fără a primi însă un email de confirmare, astfel că data efectivă a încălcării cererii a fost 27.08.2020.

În sprijinul soluției s-a invocat și principiul proporționalității care ar fi fost încălcat prin ruperea unui just echilibru ce trebuie să existe între imperativul respectării termenelor legale și imperativul ocrotirii unui drept subiectiv garantat de lege, cu atât mai mult cu cât scopul adoptării OUG nr. 92/2020 a fost dat de necesitatea adoptării unor măsuri active de sprijin imediat pentru angajatorii a căror activitate a fost redusă sau întreruptă total sau parțial ca urmare a efectelor răspândirii SARS-CoV-2, astfel cum rezultă din preambulul actului normativ.

Într-o altă opinie (dos. nr 146/30/2021), se arată că argumentația primei instanțe vizând natura termenului de înregistrare a cererilor (considerat a fi de decădere) nu a fost criticată în recurs, astfel încât a intrat în puterea lucrului judecat, în calea de atac fiind analizate doar celelalte critici de fond. S-a reținut astfel că cererea și declarația la care face referire reclamanta nu este semnată nici olograf și nici digital (semnătura



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

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

digitală regăsindu-se doar pe lista persoanelor pentru care se solicită decontarea) precum și că procedura de înregistrare a cererilor și a documentelor necesare se realizează conform celor arătate în ghidul de utilizare a platformei aici.gov.ro, încărcarea fiind o operațiune distinctă de semnarea digitală sau olografă.

Astfel, potrivit ghidului, documentele pot fi semnate electronic cu un certificat digital emis de un furnizor acreditat sau olograf. Semnătura olografă poate fi aplicată și direct în formularul descărcat de pe portalul aici.gov.ro, utilizând funcționalitatea de Semnătura din Adobe Reader.

Cererea solicitantului este identificată printr-un număr unic de înregistrare iar în urma trimiterii solicitării, atât inițiatorul, cât și un reprezentant al instituției selectate primesc un e-mail de înștiințare.

S-a reținut că înscrisurile ce poartă data de 24.08.2020 nu fac dovada datei certe, dobândirea datei certe făcându-se prin încărcarea lor în platformă pentru a se finaliza depunerea, moment în care se primește și număr de înregistrare, respectiv se primește email-ul despre care se face vorbire în ghid.

Mai mult, intimata-pârâtă a făcut dovada contrară a ceea ce pretinde recurența reclamantă, prin depunerea documentului intitulat „formular de răspuns” în care se observă că solicitarea a fost încărcată doar la data de 27.08.2020, ora 11:41, iar semnătura este necesară, funcționarea corectă a platformei ”aici.gov.ro” nefiind contestată.

În această a doua opinie, nu a fost reținută încălcarea principiului proporționalității.

14.2 Opinia referentului



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

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

În cea de a doua opinie nu a fost analizată natura termenului reglementat de art. II al. 2 din OUG nr. 92/2020, însă problema este de actualitate întrucât pe rolul Curții de Apel Timișoara sunt înregistrate mai multe acțiuni având obiect identic.

În astfel de cauze se pune în continuare problema naturii juridice a termenului reglementat de dispozițiile art. II al. 2 din OUG nr. 92/2020, legiuitorul folosind sintagma până la data de 25 a lunii următoare.

De asemenea, dacă răspunsul la această primă problemă (vizând natura termenului legal) este că termenul menționat nu este de decădere, ce sancțiune intervine în situația în care termenul este depășit, respectiv poate fi aplicat principiul proporționalității?

Opinez pentru considerarea termenului ca fiind unul de decădere, dat fiind că norma legală stabilește o dată limită până la care se poate depune cererea. Cât privește principiul proporționalității, apreciez că în nicio situație, indiferent de natura termenului, nu poate fi aplicat principiul proporționalității pentru depășirea termenului legal.

14.3 Opinia formatorului INM

14.3.1 Chestiune prealabilă

Rezultă din materialul transmis de Curtea de Apel Timișoara că problema de drept nu a dat naștere la practică judiciară neunitară în cadrul secției (respectiv, nu există hotărâri judecătorești definitive în conflict). Potrivit practicii administrative urmată constant în astfel de situații de formatorul INM, o problemă care nu a dat încă naștere la hotărâri judecătorești divergente trebuie soluționată dacă, având în vedere că este întâlnită în mod repetat în litigii aflate pe rolul instanțelor judecătorești, a făcut obiect



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

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

de dezbatere doctrinară și/sau de discuții contradictorii în ședințele de secție și apare iminent că va conduce la practică judiciară divergentă.

Din materialul transmis, rezultă că aceasta este situația în speță. Într-adevăr, deși nu există încă hotărâri judecătorești definitive în conflict, problema de drept a fost discutată în cadrul secției și a primit soluții opuse astfel încât este de natură să dea naștere la soluții divergente în viitor. În aceste condiții, apreciem că se impune a fi soluționată.

14.3.2 Clarificări privind problema de drept

Deși în cuprinsul întrebării ridicate de Curtea de Apel Timișoara (*natura termenului de depunere a cererilor formulate de angajator potrivit art. I alin. 1 din O.U.G. nr. 92/2020*) se face referire la art. I din OUG nr. 92/2020 - articol care, în alin. 1, instituie *o perioadă de trei luni*, de decontare din bugetul asigurărilor pentru șomaj, către angajator, în anumite condiții, a unei părți din salariu convenit anumitor salariați - rezultă din expunerea opiniilor exprimate în cadrul instanței că în discuție este termenul instituit de art. II alin. 2 din aceeași ordonanță de urgență, respectiv *data de 25 a lunii următoare perioadei de raportare*. Problema privește natura acestui termen (*25 a lunii*) pentru a trage consecințe cu privire la sancțiunea care decurge din depășirea lui.

Astfel, în cadrul primei opinii nu se arată care este natura termenului ci doar se afirmă că nu e de decădere și că depășirea lui nu poate afecta dreptul subiectiv la obținerea beneficiului legal deoarece: 1) legea nu prevede sancțiunea decăderii în cazul depășirii lui, 2) dacă pe cale de interpretare termenul ar fi considerat de decădere atunci s-ar încălca principiul proporționalității 3) scopul legii este acordarea beneficiului și nu neacordarea lui.



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

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

Potrivit celei de-a doua opinii, așa cum este exprimată de referent, termenul este de decădere deoarece: 1) norma legală stabilește o dată limită până la care se poate depune cererea și 2) principiul proporționalității nu poate fi aplicat pentru depășirea termenului legal.

Niciuna din cele două opinii nu explică ce înțelege prin ”principiu proporționalității”. Se știe însă că ideea de proporționalitate este folosită atât de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (spre exemplu, în anumite cazuri, restrângerea unui drept prevăzut de Convenția EDO este permisă dacă este prevăzută de lege, dacă vizează un scop legitim într-o societate democratică și dacă restrângerea este proporțională cu scopul vizat) cât și de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (spre exemplu, în contextul verificării sancțiunilor pe care legile statelor membre le aplică pentru încălcarea condițiilor de formă ale dreptului de deducere a TVA). Se observă că principiul are un conținut diferit. În dreptul intern, proporționalitatea apare în contextul individualizării sancțiunilor care variază între un maxim și un minim legale.

Din modul cum este folosit pare să rezulte că ambele opinii exprimate în cadrul Curții de Apel Timișoara înțeleg principiul într-un sens apropiat cu cel folosit în dreptul UE precum și în dreptul intern. Astfel, prima opinie consideră că sancțiunea depășirii termenului trebuie să fie proporțională cu gravitatea încălcării pe când cea de-a doua consideră că proporționalitatea nu poate fi folosită în cazul sancțiunilor ce intervin în cazul termenelor, oricare ar fi natura acestora. În cele ce urmează, în același sens îl vom înțelege și noi.

14.3.3 Soluționarea problemei de drept



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

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

Prin OUG nr. 92/2020 au fost instituite unele măsuri active de sprijin destinate angajaților și angajatorilor în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2.

Printre aceste măsuri se numără cea prevăzută de art. I alin. 1 din această ordonanță de urgență, constând într-un beneficiu acordat angajatorilor, în perioada stării de urgență sau alertă, *pentru o perioadă de trei luni, de decontarea unei părți din salariu, suportată din bugetul asigurărilor pentru șomaj, reprezentând 41,5% din salariul de bază brut corespunzător locului de muncă ocupat, dar nu mai mult de 41,5% din câștigul salarial mediu brut prevăzut de Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020 nr. 6/2020, cu modificările ulterioare.*

Beneficiul se acordă în anumite condiții arătate în celelalte alineate ale art. I, lipsite de relevanță pentru problema în discuție.

Potrivit art. II alin. 2 din ordonanța de urgență, *[î]n vederea decontării sumelor prevăzute la art. I alin. (1), angajatorii suportă integral contravaloarea salariilor angajaților care beneficiază de prevederile prezentei ordonanțe de urgență și ulterior, începând cu data de întâi până la data de 25 a lunii următoare perioadei de raportare căreia îi sunt aferente veniturile, depun, prin mijloace electronice, la agențiile pentru ocuparea forței de muncă județene, precum și a municipiului București, în raza cărora își au sediul social, o cerere semnată și datată de reprezentantul legal însoțită de o declarație pe propria răspundere și de lista persoanelor care beneficiază de această sumă, asumată de reprezentantul legal al angajatorului, conform modelului (...).*

Aceste dispoziții trebuie interpretate în conformitate cu intenția legiuitorului și cu scopul acestei ordonanțe de urgență, așa cum este arătat în preambulul ei²¹. Rezultă din acest preambul că scopul actului normativ constă, printre altele:

²¹ Reproducem în întregime preambulul OUG nr. 92/2020, decisiv pentru interpretarea corectă a acesteia:



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

- în adoptarea unor măsuri active de sprijin imediat pentru angajatorii a căror activitate a fost redusă sau întreruptă total sau parțial ca urmare a efectelor răspândirii coronavirusului SARS-CoV-2;
- în necesitatea asigurării unui sprijin angajaților și angajatorilor în vederea reluării activității economice și menținerii forței de muncă pe care angajatorii o au la dispoziție;
- în preîntâmpinarea unor efecte extrem de negative; astfel, se arată că neadoptarea unor măsuri urgente, cu caracter excepțional, ar putea contribui la creșterea șomajului la nivel național, precum și la amplificarea decalajului socioeconomic dintre persoanele ale căror contracte de muncă au fost afectate direct

Având în vedere încetarea stării de urgență declarate prin Decretul nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României și prelungite prin Decretul nr. 240/2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României, precum și declararea stării de alertă prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare,

luând în considerare necesitatea adoptării unor măsuri active de sprijin imediat pentru angajatorii a căror activitate a fost redusă sau întreruptă total sau parțial ca urmare a efectelor răspândirii coronavirusului SARS-CoV-2 și de stimulare a angajatorilor care încadrează în muncă persoane care au împlinit vârsta de 50 de ani ale căror contracte individuale de muncă au încetat în perioada stării de urgență sau a stării de alertă, precum și a tinerilor cu vârsta cuprinsă între 16 ani și 29 de ani, categorii pentru care inserția/reinserția pe piața muncii este mai dificil de realizat,

având în vedere că în perioada stării de urgență și de alertă au fost adoptate măsuri în acord cu evoluțiile înregistrate pe piața muncii astfel încât impactul negativ asupra acestora să fie cât mai redus, a căror aplicabilitate se finalizează la data de 31 mai 2020,

întrucât actualul context socioeconomic influențează semnificativ piața forței de muncă și rata șomajului, se impune, pe de o parte, necesitatea asigurării unui sprijin angajaților și angajatorilor în vederea reluării activității economice și menținerii forței de muncă pe care angajatorii o au la dispoziție, iar, pe de altă parte, impulsivitatea angajatorilor de a atrage forță de muncă disponibilă, inclusiv din domenii pentru care activitatea se va menține restricționată.

Având în vedere faptul că o parte dintre angajatori au avut activitatea întreruptă sau redusă, fiind în imposibilitatea de a realiza venituri care să susțină menținerea angajaților și plata salariilor acestora și reluarea activității economice,

luând în considerare faptul că adoptarea acestei măsuri de sprijin are în vedere consolidarea pieței muncii, concomitent cu prevenirea creșterii ratei șomajului la nivel național, precum și asigurarea unui ajutor financiar acordat angajatorilor pentru susținerea plății salariilor angajaților, contribuind astfel la reducerea efectelor sociale negative determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2,

ținând cont de faptul că neadoptarea unor măsuri urgente, cu caracter excepțional, ar putea contribui la creșterea șomajului la nivel național, precum și la amplificarea decalajului socioeconomic dintre persoanele ale căror contracte de muncă au fost afectate direct de epidemia SARS-CoV-2 și restul populației, aceste elemente vizează un interes public și constituie o situație extraordinară, a cărei reglementare nu poate fi amânată și impune adoptarea de măsuri active imediate pe calea ordonanței de urgență.



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

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

de epidemia SARS-CoV-2 și restul populației, aceste elemente vizează un interes public și constituie o situație extraordinară.

Se observă că în acest context de *situație extraordinară*, beneficiul acordat angajatorilor nu vizează doar folosul acestora ci, în egală măsură, și pe cel al angajaților interesați să nu-și piardă locul de muncă precum și, mai general, interesul public al întregii societăți, inclusiv interesul statului (creșterea ratei șomajului pune presiune pe bugetul asigurărilor pentru șomaj și este semnificativ că beneficiul se plătește tocmai din acest buget; logica este aceea de a împiedica cheltuieli viitoare care pot fi mai mari decât beneficiile acordate în temeiul acestei ordonanțe de urgență).

Este adevărat că potrivit art. 2 alin. 2 Cod de procedură civilă, *dispozițiile prezentului cod se aplică și în alte materii, în măsura în care legile care le reglementează nu cuprind dispoziții contrare* și că potrivit art. 185 alin. 1, *când un drept procesual trebuie exercitat într-un anumit termen, nerespectarea acestuia atrage decăderea din exercitarea dreptului, în afară de cazul în care legea dispune altfel. Actul de procedură făcut peste termen este lovit de nulitate.*

Aceste dispoziții, în măsura în care s-ar aplica în cauză, ar susține opinia exprimată de referent. Având însă în vedere că art. 185 alin. 1 Cod de procedură civilă sancționează comportamentul nediligent al unei părți implicate în procesul civil pentru protejarea unui interes personal, văzând că beneficiul în discuție este acordat în interes general (deși îl încasează angajatorul, el profită și angajatului precum și întregii societăți, inclusiv statului, în calitate de administrator al bugetului asigurărilor pentru șomaj), apreciem că dispozițiile acestui articol din Codul de procedură civilă nu sunt incidente în cauză.



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

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

Drept urmare, interpretând sistematic și teleologic dispozițiile legale, sancțiunea depășirii termenului prevăzut de art. II alin. 2 din ordonanța de urgență nu este decăderea, iar termenul nu este de decădere. Atunci, care este natura acestuia?

Considerăm că dificultatea răspunsului (sau, dacă doriți, aparenta dificultate a acestuia) provine din faptul că, neexistând un cod de procedură administrativă, instanțele de contencios administrative sunt înclinate să aplice dispozițiile Codului de procedură civilă, destinate să organizeze procedura civilă contencioasă, unor proceduri administrative necontencioase, situație posibilă datorită dispozițiilor art. 2 alin. 2 Cod de procedură civilă, dar nu întotdeauna adecvată (de ex., considerăm adecvat calculul termenului de 3 luni prevăzut de art. I alin. 1 din ordonanța de urgență prin raportare la dispozițiile Codului de procedură civilă deoarece scopul legii speciale nu se opune completării cu legea generală).

În realitate, termenul prevăzut în cuprinsul art. II alin. 2 din OUG nr. 92/2020 este un termen de procedură administrativă necontencioasă destinat să ordoneze această procedură. El nu poate avea natura juridică a unui termen de recomandare, așa cum pare să rezulte din prima opinie, a cărei depășire nu ar avea niciun fel de consecințe pentru cererea de decontare formulată de angajator (în sensul în care anumite termene din Codul de procedură civilă sunt de recomandare; de exemplu redactarea hotărârilor judecătorești peste termen nu are niciun efect asupra actului de procedură, putând să producă efecte doar în materie disciplinară; în acest sens, din punct de vedere procedural, el este de recomandare).

Așadar, credem că trebuie ocolite ambele extreme, atât Scila termenului de decădere cât și Caribda termenului de recomandare și, în conformitate cu intenția legiuitorului și cu interesul general al acestei proceduri, în litera și în spiritul OUG nr.



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

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

92/2020, termenul trebuie considerat ca fiind de procedură administrativă necontencioasă, având un regim juridic stabilit de legea specială, OUG nr. 92/2020.

Așa fiind, consecințele încălcării acestui termen trebuie extrase din dispozițiile OUG nr. 92/2020 care instituie această procedură administrativă necontencioasă.

O primă consecință a depășirii datei de 25 a lunii următoare perioadei de raportare (adică a lunii următoare celei pentru care se cere decontarea) constă în faptul că termenul *de cel mult 10 zile* prevăzut pentru decontare, termen reglementat de art. II alin. 4 din aceeași ordonanță de urgență, care ar trebui să înceapă să curgă *de la data îndeplinirii de către angajatori, potrivit legii, a obligațiilor declarative și de plată aferente veniturilor din salarii și asimilate salariilor din perioada de raportare pentru care se face solicitarea*, nu începe să curgă. Într-adevăr, termenul de 10 zile începe să curgă în condițiile acestor dispoziții legale numai dacă angajatorul si-a îndeplinit obligația declarativă *potrivit legii*, nu și în caz contrar. Cererea de decontare va trebui să aștepte perioada următoare de raportare astfel încât procedura necontencioasă în curs de desfășurare pentru cererile de decontare depuse în termen să nu fie perturbată de lipsa de diligență a angajatorului. Dacă o astfel de perioadă următoare nu mai există deoarece termenul de trei luni socotit de la 1 iunie 2020 (prevăzut de art. I alin. 1) s-a împlinit, atunci termenul de 10 zile va începe să curgă de la o dată rezonabilă, eventual chiar de la data când cererea a fost înregistrată, sub aceeași condiție, respectiv ca procedura necontencioasă în curs de desfășurare pentru cererile de decontare depuse în termen să nu fie perturbată.

O a doua consecință care decurge din depășirea datei de 25 a lunii următoare perioadei de raportare constă în posibilitatea de respingere a cererilor a căror satisfacere ar depăși bugetul aprobat. Înscrierea în limita bugetului aprobat este o condiție generală, prevăzută de art. II alin. 1 din OG nr. 92/2020, aplicabilă tuturor



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

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

cererilor de decontare dar credem că ar trebui să afecteze în primul rând cererile depuse cu întârziere.

Rezumând, considerăm că, de la caz la caz, sancțiunea depășirii datei de 25 a lunii următoare perioadei de raportare poate să conștă în prorogarea termenului de decontare sau în respingerea cu prioritate a cererii de decontare, față de cererile depuse în termen, în cazul în care a fost depășită limita bugetului aprobat.

În ce privește principiul proporționalității, înțeles în sensul că sancțiunea încălcării unei dispoziții legale trebuie să fie proporțională cu gravitatea abaterii, considerăm că, așa cum bine a arătat referentul din cadrul Curții de Apel Timișoara, acesta nu este incident în cazul încălcării dispozițiilor legale în discuție. Într-adevăr, nici legea specială și nici legea generală (Codul de procedură civilă²²) nu justifică o astfel de aplicare. Este greu de acceptat că sancțiunea nerespectării unui termen procedural ar putea varia în intensitate, între un minim și un maxim, fără o dispoziție legală expresă în acest sens.

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

Termenul de 25 a lunii următoare perioadei de raportare căreia îi sunt aferente veniturile, prevăzut de art. II alin. 2 din OUG nr. 92/2020, este termen de procedură administrativă necontencioasă și are regimul juridic stabilit de acest act normativ.

Sancțiunea depășirii termenului se aplică de la caz la caz, în funcție de datele concrete ale fiecărui litigiu, și poate consta în prorogarea termenului de decontare sau în respingerea cu prioritate a cererii de decontare, față de cererile depuse în termen, în cazul în care a fost depășită limita bugetului aprobat.

²² Considerăm că Legea nr. 554/2004 poate fi considerat lege generală doar în materie de procedură administrativă contencioasă.

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

Principiul proporționalității, înțeles în sensul că sancțiunea încălcării unei dispoziții legale trebuie să fie proporțională cu gravitatea abaterii, nu este incident în cazul încălcării dispozițiilor art. II alin. 2 din OUG nr. 92/2020.

Cu majoritate, participantii la întâlnire au decis ca termenul de depunere a cererilor formulate de angajator potrivit art. I alin. 1 din O.U.G. nr. 92/2020 este de termen de decadere, pentru considerentele arătate de referent.

15. Titlul problemei de drept: incidența Legii nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii, în cazul membrilor Colegiului Medicilor Stomatologi din România (Curtea de Apel Timișoara).

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: - drept material - profesie liberală (medic stomatolog)

Obiect Ecris: abatere disciplinară;

Act normativ incident: Legea nr.571/2004 (art.1 și 2), Legea nr.95/2006 (art.510 alin.1)

15.1 Practica judiciară

Într-o serie de litigii, înregistrate pe rolul Curții de Apel Timișoara, s-a invocat de către reclamanta recurentă (medic stomatolog sancționat disciplinar pentru exprimarea unor opinii pretins defăimătoare vizând forurile de conducere superioare) calitatea de avertizor de integritate, protejată conform Legii nr.571/2004.

Potrivit unei opinii (dosar nr. 5133/30/2019) activitatea desfășurată de reclamantă în concret, nu poate fi încadrată în sfera de reglementare a Legii nr.571/2004 (privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care



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

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

semnalează încălcări ale legii). În favoarea acestei opinii se arată că, potrivit art.510 alin.1 din Legea nr.95/2006 (privind reforma în domeniul sănătății), Colegiul Medicilor Stomatologi din România este un „organism profesional, apolitic, fără scop lucrativ, de drept public, cu responsabilități delegate de autoritatea de stat, în domeniul autorizării, controlului și supravegherii profesiei de medic stomatolog ca profesie liberală, de practică publică autorizată”. Rezultă că organismul profesional menționat (Colegiul Medicilor Stomatologi din România- C.M.S.R.) nu are calitatea de autoritate sau instituție publică, în accepțiunea art.1 și art.2 din Legea nr.571/2004, fiind doar o entitate abilitată în domeniul autorizării, controlului și supravegherii profesiei de medic stomatolog ca profesie liberală. Simplul fapt că are printre responsabilități și unele delegate de autoritatea de stat nu îi conferă calitatea de instituție/autoritate publică, în înțelesul art.2 alin.1 din Legea nr.571/2004.

Într-o altă opinie (dosarul nr.5135/30/2019), Curtea, cu privire la invocarea de către reclamantă a calității sale de avertizor de integritate, protejată conform Legii nr.571/2004, a reținut (în dezacord cu opinia instanței de fond), că organismul profesional în discuție (Colegiului Medicilor Stomatologi din România) are atribuții specifice unei autorități publice, emite acte administrative - în regim de putere publică - precum și acte de sancționare disciplinară, acte având caracter unilateral și constrângător. În contextul în care dispozițiile Legii nr.571/2004 se aplică, potrivit art.2 alin.1, „autorităților administrative autonome, instituțiilor publice de ... sănătate”, rezultă că respectiva reglementare este aplicabilă și în cazul C.M.S.R., „organism ...de drept public, cu responsabilități delegate de autoritatea de stat”. Curtea a reținut că examinarea implicațiilor în speță a dispozițiilor Legii nr.571/2004, inclusiv probarea bunei-credințe a reclamantei în sesizările făcute la adresa mai multor persoane din



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

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

organele de conducere ale C.M.S.R., garantează dreptul la apărare la acuzația de săvârșire a abaterii disciplinare imputate.

15.2 Opinia referentului

S-a apreciat că a doua opinie este corectă, Colegiului Medicilor Stomatologi din România având importante atribuții (delegate de autoritatea de stat) în ce privește autorizarea, controlul și supravegherea profesiei de medic stomatolog potrivit art.510 alin.1 din Legea nr.95/2006. Aceste atribuții îi conferă statut de autoritate publică asimilată, în accepțiunea dispozițiilor art.2 alin.1 lit.b din Legea nr. 554/2004, potrivit căroră sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică. De altfel, în chiar textul art.510 alin.1 din Legea nr.95/2006, invocat în ambele opinii, Colegiului Medicilor Stomatologi din România este caracterizat ca fiind un organism de drept public.

15.3 Opinia formatorului INM

Legea nr.571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii își definește la art.2 domeniul de aplicare, arătând că „(1) *Dispozițiile prezentei legi se aplică autorităților și instituțiilor publice din cadrul administrației publice centrale, administrației publice locale, aparatului Parlamentului, aparatului de lucru al Administrației Prezidențiale, aparatului de lucru al Guvernului, autorităților administrative autonome, instituțiilor publice de cultură, educație, sănătate și asistență socială, companiilor naționale, regiilor autonome de interes național și local, precum și societăților naționale cu capital de stat.* (2) *Prezenta lege se aplică și*



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

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

persoanelor numite în consilii științifice și consultative, comisii de specialitate și în alte organe colegiale organizate în structura ori pe lângă autoritățile sau instituțiile publice.”.

Așadar, aplicabilitatea Legii nr.571/2004 este limitată la entitățile enumerate de textul legal amintit anterior, norma juridică având caracter special și, astfel, susceptibil de a fi interpretat restrictiv prin prisma noțiunilor utilizate în exprimare.

Totodată, Legea menționată definește la art.3 noțiunea de ***avertizor*** în sensul „*persoana care face o sesizare potrivit lit. a) și care este încadrată în una dintre autoritățile publice, instituțiile publice sau în celelalte unități prevăzute la art. 2*” [s.n.].

Mai reținem din finalul Legii nr.571/2004 textul art.11, potrivit căruia „*În termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, autoritățile publice, instituțiile publice și celelalte unități bugetare prevăzute la art. 2 își vor pune de acord regulamentele de ordine interioară cu prevederile acesteia.*”.

În acest context, reamintim că tot la nivelul anului 2004, fusese adoptată și Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, care la art.2 alin.1 lit.b) din Legea nr.554/2004 definea noțiunea de ***autoritate publică*** în sensul „*orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică*”.

Legea nr.95/2006 privind reforma în domeniul sănătății prevede la art.510: „(1) CMSR [Colegiul Medicilor Stomatologi din România] este ***organism profesional, apolitic, fără scop lucrativ, de drept public, cu responsabilități delegate de autoritatea de***



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

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

stat, în domeniul autorizării, controlului și supravegherii profesiei de medic stomatolog ca profesie liberală, de practică publică autorizată. (2) CMSR are autonomie instituțională în domeniul său de competență, normativ și jurisdicțional profesional. (3) Ministerul Sănătății urmărește modul de respectare a prevederilor legale în activitatea CMSR. (4) CMSR cuprinde toți medicii stomatologi care întrunesc condițiile prevăzute la art. 477 lit. a), c) și e), precum și medicii stomatologi stabiliți în România care întrunesc condițiile prevăzute la art. 477 lit. b), d) și f) și care exercită profesia de medic stomatolog în condițiile prezentului titlu.”. [s.n.]

În prezent, O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ dispune:

- art.2 **Autoritățile administrației publice centrale** „(1) Autoritățile administrației publice centrale sunt: Guvernul, ministerele, alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor, autoritățile administrative autonome. (2) Organizarea și funcționarea structurilor de specialitate înființate pentru exercitarea de către Președintele României a prerogativelor care îi sunt stabilite prin Constituția României, republicată, sunt reglementate prin lege specială.”;

- art.3 **Autoritățile administrației publice locale** „Autoritățile administrației publice locale sunt: consiliile locale, primarii și consiliile județene”;

- art.4 **Definiții generale** „k) **autoritatea publică** - organ de stat sau al unității administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public; l) **autoritatea administrației publice** - autoritate publică care acționează pentru organizarea executării sau executarea în concret a legii sau pentru prestarea serviciilor publice; (...) w) **instituția publică** - structură funcțională care acționează în regim de putere publică și/sau prestează servicii publice și care este finanțată din venituri bugetare și/sau din venituri proprii, în condițiile legii finanțelor publice”;



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

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

- art.51 **Structura administrației publice centrale de specialitate** „(1) Administrația publică centrală de specialitate este formată din ministere, alte structuri aflate în subordonarea sau în coordonarea Guvernului sau a ministerelor și autorități administrative autonome”;

- art.67 **Organe de specialitate în subordinea Guvernului** „(1) Guvernul poate înființa în subordinea sa, cu avizul conform al Curții de Conturi, organe de specialitate, altele decât ministerele. (2) Competența organelor prevăzute la alin. (1) este distinctă de cea a Guvernului și de cea a ministerelor. (3) Dispozițiile prezentului cod, prin care se reglementează organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor, se aplică în mod corespunzător și celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepția unor instituții de interes public a căror organizare și funcționare sunt reglementate prin legi speciale. (4) Natura funcțiilor deținute de conducătorii organelor prevăzute la alin. (1) se stabilește prin actul de înființare al acestora.”;

-art. 68 **Organe centrale de specialitate în subordinea ministerelor** „(1) Ministerele pot înființa în subordinea lor organe de specialitate, cu avizul conform al Curții de Conturi. (2) Natura funcțiilor deținute de conducătorii organelor de specialitate se stabilește prin actul de înființare, respectiv, după caz, de organizare și funcționare. (3) Conducătorii organelor de specialitate din subordinea ministerului sunt numiți și eliberați din funcție de ministru, dacă prin actele prevăzute la alin. (2) nu se prevede altfel.”;

- art.69 **Definiția autorităților administrative autonome** „Autoritățile administrative autonome prevăzute la art. 51 alin. 1 sunt autorități ale administrației publice centrale a căror activitate este supusă controlului Parlamentului, în condițiile prevăzute de legile lor de înființare, organizare și funcționare și care nu se află în



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

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

raporturi de subordonare față de Guvern, de ministere sau față de organele de specialitate ale acestora”.

Observăm că, deși Colegiul Medicilor Stomatologi din România (CMSR) constituie autoritate publică, totuși nu se circumscrie niciuneia dintre categoriile vizate de art.2 din Legea nr.571/2004 ca intrând în domeniul său de aplicare. De altfel, din coroborarea art.2 cu art.11 din Legea în discuție rezultă că o trăsătură comună entităților vizate este calitatea acestora de unități bugetare, ceea ce nu este însă cazul Colegiului Medicilor Stomatologi din România.

Astfel, reiese cu evidență faptul că entitatea în discuție nu constituie parte a administrației publice locale, a aparatului Parlamentului, a aparatului de lucru al Administrației Prezidențiale, a aparatului de lucru al Guvernului, nu reprezintă o companie națională, regie autonomă de interes național și local sau o societate națională cu capital de stat.

Totodată, CMSR nu reprezintă o autoritate administrativă autonomă, din moment ce nu își are activitatea supusă controlului Parlamentului, după cum nu reprezintă nicio instituție publică de cultură, educație, sănătate și asistență socială, din moment ce nu intră sub incidența Legii finanțelor publice.

De asemenea, referitor la Colegiul Medicilor Stomatologi din România nu se pune problema persoanelor numite în consilii științifice și consultative, comisii de specialitate și în alte organe colegiale organizate în structura ori pe lângă autoritățile sau instituțiile publice.

În sfârșit, CMSR nu intră în alcătuirea autorităților și instituțiilor publice din cadrul administrației publice centrale, deși reprezintă o autoritate publică asimilată, un organism profesional de drept public, investit cu responsabilități delegate de autoritatea de stat.



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

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

Câtă vreme Legea nr.571/2004 nu a reglementat definiții exprese pentru entitățile ce intră în domeniul său de aplicare, sensul acestora se va stabili în baza normelor dedicate materiei privind organizarea administrației publice.

În concluzie, însușindu-ne prima opinie exprimată la nivelul Curții de Apel Timișoara, **propunem următoarea soluție:**

→ Legea nr.571/2004 nu se aplică în cazul Colegiului Medicilor Stomatologi din România.

Cu unanimitate, participanții la întâlnire au agreeat propunerea formatorului INM.

II. Drept fiscal și drept procedural fiscal

16. Titlul problemei de drept: răspunderea solidară a administratorului cu debitorul insolubil, în temeiul art.27 alin. 2 litera c din O G 92/ 2003. Condiția relei credințe; sarcina organului fiscal de a prezenta elemente de fapt care să facă dovada relei credințe a administratorului care, în perioada exercitării mandatului, nu și-a îndeplinit obligația legală de a cere instanței competente deschiderea procedurii insolvenței, pentru obligațiile fiscale aferente perioadei respective și rămase neachitate la data declarării stării de insolabilitate (Curtea de Apel Alba-Iulia)

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: financiar fiscal

Obiect ECRIS: contestație act administrativ fiscal; cod 5050

Acte normative incidente: art. 27 alin.2 lit. c) din O.G.nr.92/2003; art.12 alin.4, art. 25 alin. 2 lit. c) din Legea nr. 207/ 2015



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

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

16.1 Practica judiciară

Într-o opinie, s-a considerat că reaua-credință rezultă din pasivitatea administratorului care nu și-a îndeplinit obligația de a solicita instanței de judecată deschiderea procedurii insolvenței, conform art.66 din Legea nr.85/2014, deși avea cunoștință de obligațiile fiscale ale acesteia, fiind relevant că potrivit art.144 indice 2 alin.1 și alin.2 din Legea nr.31/1990 administratorii societății sunt răspunzători de îndeplinirea tuturor obligațiilor, potrivit prevederilor art.72 și 73 din Legea nr.31/1990 republicată.

Esențial este că, în ciuda existenței debitelor, reclamanta nu le-a achitat cu bună știință și pentru această situație nu există nicio explicație rezonabilă, altfel încât sunt îndeplinite toate condițiile legale prevăzute de art.27 alin.2 lit.d) Cod procedură fiscală, pentru angajarea răspunderii solidare a reclamantei, fiind dovedite atât faptul - atitudinea reclamantei nu poate fi calificată decât ca având la bază reaua-credință a acestuia, fiind inexplicabile, prin prisma atribuțiilor legale prevăzute de lege în sarcina administratorului societății, atât ignoranța, cât și pasivitatea de care acesta a dat dovadă în relația cu organele fiscale și abordarea în raport cu obligațiile față de buget, fiind contrară principiilor statuate de Codul de procedură fiscală, în cuprinsul art.10 și 12, referitoare la obligația de cooperare și bună-credință.

Abordarea reclamantei intime nu se circumscrie sferei elementelor caracteristice noțiunii sau conceptului bune-credințe, care, în cea mai largă definire, are în vedere o convingere intimă a unei persoane că ceea ce face este bine, conform legii. Contrar caracteristicilor relei-credințe, elementele bune-credințe (*bona fides*) sunt reprezentate de valorile juridice corespunzătoare valorilor morale ale onestității, elemente care reprezintă o consecință a transferării unui grup de fapte psihologice (loialitatea, prudența, ordinea și temperanța) în sfera dreptului.



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

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

Când administratorul susține că nu el s-a ocupat de societate, ÎCCJ a înlăturat această susținere, dacă din datele comunicate de ONRC rezultă calitatea de administrator și dacă nu a adus o dovadă la cunoștința autorității fiscale că a mandatat o altă persoană să exercite funcția de administrator al societății; susținerile că a efectuat numeroase demersuri pentru a fi revocat din funcția de administrator sunt lipsite de relevanță în cauză, atâta timp cât în drept, a avut calitatea de administrator.

Având în vedere pasivitatea reclamantei, contrară tuturor acestor elemente prin raportare la îndatorirea administratorului de „a face” pentru a respecta și îndeplini obligațiile stabilite de lege, Curtea a reținut că acesta nu a manifestat diligența unei persoane/administrator de bună-credință, inacțiunea sa în sfera și accepțiunea Codului de procedură fiscală fiind calificată, într-o manieră lipsită de echivoc, rea-credință.

Când se susține că, nu ar fi fost dovedite fapte concrete ale administratorului care să determine neachitarea obligațiilor fiscale ale debitoarei, ÎCCJ a avut în vedere deconturile de TVA, care dovedesc realizarea de venituri, declarațiile fiscale din care rezultă a realizat venituri anterior declarării stării sale de insolvabilitate, dar nu s-a făcut niciun demers pentru plata măcar parțială (dacă respectivele venituri erau insuficiente) a obligațiilor în discuție.

Rea-credință este demonstrată tocmai prin omisiunea de a achita obligațiile fiscale la bugetul de stat din moment ce nu a arătat/probat prin acte sau, după caz, prin contestarea actelor prin care au fost stabilite respectivele obligații fiscale, o conduită conformă cu prevederile legale.

Legiuitorul nu impune condiția vinovăției exclusiv sub forma intenției directe, pentru stabilirea relei-credințe intenția indirectă putând fi luată, de asemenea, în considerare, cu atât mai mult cu cât este vorba de fapte personale omise ale



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

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

administratorului societății, care au determinat (cauzat/generat) efectul prevăzut de textul de lege.

Reaua-credință rezultă din atitudinea volitivă constând în neîndeplinirea obligației legale de a cere instanței competente deschiderea procedurii insolvenței, pentru obligațiile fiscale aferente perioadei respective și rămase neachitate la data declarării stării de insolvabilitate.

Trebuia să dovedească imposibilitatea de îndeplinire a obligației legale de a cere deschiderea procedurii insolvenței; nu a dovedit că s-a angajat în negocieri pentru restructurarea datoriilor societății; astfel, rezultă că nu poate fi recunoscut beneficiul bunei credințe.

Practica în acest sens: Dosar nr. 3330/85/2015 - decizia nr. 1261 din 23.09.2016; Dosar 515/85/2019 - decizia nr. 1301 din 4.12.2019; în același sens și dosar nr. 2728/85/2017 - decizia nr. 3311 din 13.06.2019 a ÎCCJ.

Într-o a doua opinie, pasivitatea contribuabilului nu este suficientă pentru a demonstra că a acționat cu rea-credință, în condițiile în care nu au fost determinate alte împrejurări concrete de natură a contura intenția acestuia de a se sustrage obligațiilor de plată (ex. existența surselor financiare necesare pentru plata obligațiilor, înstrăinarea unor bunuri aparținând societății în vederea sustragerii de la executare silită).

Este cunoscut că buna-credință se prezumă, iar cel care dorește răsturnarea acestei prezumții legale și relative are sarcina de a dovedi reaua-credință. Legiuitorul menționează expres că atitudinea administratorului trebuie să fie determinată, din punct de vedere subiectiv, de rea-credință, ceea ce presupune că intenția acestuia în efectuarea unor acțiuni sau omisiuni să fie aceea de a determina „nedeclararea și/sau neachitarea la scadență a obligațiilor fiscale”.



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

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

În acest context, simpla constatare a neîndeplinirii obligațiilor privind deschiderea procedurii insolvenței și neachitării la scadență a obligațiilor fiscale nu pot sta la baza atragerii răspunderii solidare a administratorului, în lipsa dovedirii acelor împrejurări concrete care justifică îndeplinirea condiției existenței relei credințe.

Atragerea răspunderii solidare a administratorului presupune să se demonstreze în concret legătura de cauzalitate între faptele ilicite și starea de insolvabilitate a debitorului principal/societate. (Decizia nr. 1587 din 27 martie 2014 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de Contencios administrativ si fiscal, Decizia nr. 1177/2015 Curtea de Apel București, Secția de Contencios administrativ si fiscal, Decizia nr. 211/2018.)

S-a mai reținut că răspunderea administratorilor/asociaților nu devine automat operantă în toate cazurile când pasivul social sau o parte a acestuia nu poate fi acoperit, ci numai atunci când se face dovada că administratorii/asociații au cauzat starea de insolvabilitate a societății prin săvârșirea culpabilă a vreuneia dintre faptele expres și limitativ enumerate la art.25 alin.2 lit. a)-e), iar prejudiciul a rezultat direct din fapta/faptele culpabilă/e săvârșită/e, respectiv săvârșirea acestor fapte să fi determinat ajungerea persoanei juridice în stare de insolvabilitate. (Tribunalul Iași, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal, Sentința civilă nr. 467/28.03.2019.)

Administratorul nu a depus cerere pentru deschiderea procedurii insolvenței; prin decizia menționată s-a reținut că neîndeplinirea acestei obligații nu reprezintă o dovadă a relei-credințe (dosar nr. 2412/107/2018; decizia nr. 1211 din 18.11.2019. Practica în acest sens: dosar nr. 1737/85/2019, decizia nr. 490 din 21.07.2020; dosar nr. 1764/107/2018, decizia nr. 376/2019 din 04.04.2019).

În susținerea acestei opinii a fost invocată și Decizia nr. 1447/2020 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, în care s-a reținut că prin decizia de antrenare a



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

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

răspunderii solidare organul fiscal nu motivează în mod convingător îndeplinirea condiției relei-credințe, în sensul că nu arată argumentele concrete pentru care s-a apreciat că reclamantul a acționat cu rea-credință în scopul determinat de lege, exercitând un management defectuos care a determinat starea de insolabilitate a societății ori a dobândit, tot cu rea-credință, active ale societății debitoare, în scopul provocării insolabilității acesteia.

Înalta Curte a avut în vedere că reaua-credință presupune o atitudine volițională a persoanei vinovate constând în reprezentarea rezultatului negativ și urmărirea obținerii acelei finalități prin acțiunile sau inacțiunile lor.

16.2 Opinia referentului

În primul rând, se observă că problema a fost pusă în discuție în 2016, la Curtea de Apel Oradea, cu ocazia întâlnirii pentru unificarea practicii.

S-a reținut sarcina organului fiscal de a prezenta elemente de fapt care să facă dovada relei-credințe a administratorului care, în perioada exercitării mandatului, nu și-a îndeplinit obligația legală de a cere instanței competente deschiderea procedurii insolvenței, apreciindu-se că buna credință se prezumă, nu reaua-credință.

Începând cu 2017, practica Curții de Apel Alba-Iulia a fost, în mare parte, în sensul celei de-a doua opinii expuse mai sus. Astfel, urmare a verificării circumstanțelor cauzei, a împrejurărilor de fapt expuse de organul fiscal, a atitudinii și a susținerilor contribuabilului, instanța a apreciat dacă este îndeplinită sau nu condiția relei-credințe. Atunci când s-a invocat ca unic argument pasivitatea administratorului, s-a apreciat că nu este îndeplinită condiția relei-credințe.

În al doilea rând, se observă că la nivelul ICCJ nu există practică unitară cu privire la problema aprecierii îndeplinirii condiției relei-credințe.



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

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

În acest context, referentul a apreciat că nu se impune a se lua în discuție reorientarea practicii Curții de Apel Alba-Iulia în sensul primei opinii exprimate.

16.3 Opinia formatorului INM

Art.25 alin.2 lit.c) din Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală prevede că *„Pentru obligațiile de plată restante ale debitorului declarat insolubil în condițiile prezentului cod, răspund solidar cu acesta următoarele persoane: (...) c) administratorii care, în perioada exercitării mandatului, cu rea-credință, nu și-au îndeplinit obligația legală de a cere instanței competente deschiderea procedurii insolvenței, pentru obligațiile fiscale aferente perioadei respective și rămase neachitate la data declarării stării de insolabilitate”*.

Textul legal prevede așadar explicit răspunderea solidară cu debitorul declarat insolubil a administratorului care, cu rea-credință, nu și-au îndeplinit obligația legală de a cere instanței competente deschiderea procedurii insolvenței, pentru obligațiile fiscale aferente perioadei respective și rămase neachitate la data declarării stării de insolabilitate.

Așadar, potrivit acestei norme legale, pentru antrenarea răspunderii solidare a administratorului este necesar să intervină atât omisiunea de a cere deschiderea procedurii insolvenței, cât și reaua-credință a administratorului.

Problema amintită a fost abordată în cadrul întâlnirii de practică neunitară din perioada 30-31 mai 2016 desfășurată la Curtea de Apel Oradea, când cu majoritate a fost însușită opinia formatorului INM în sensul: «Cazul de antrenare a răspunderii solidare reglementat în art. 27 alin.2 lit. c) din O.G. nr. 92/2003 și în art. 25 alin.2 lit. c) din Legea nr. 207/ 2015 privind Codul de procedură fiscală are în vedere administratorul care, în perioada exercitării mandatului, cu rea-credință, nu și-a



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

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

îndeplinit obligația legală de a cere instanței competente deschiderea procedurii insolvenței, pentru obligațiile fiscale aferente perioadei respective și rămase neachitate la data declarării stării de insolvabilitate. Conform art.12 alin.4 din Noul Cod de procedură fiscală, buna-credință a contribuabilului se prezumă până când organul fiscal dovedește contrariul. Codul anterior nu are o normă expresă similară, dar prevede și el că relațiile dintre contribuabili și organele fiscale trebuie să fie fundamentate pe bună-credință, în scopul realizării cerințelor legii, iar principiul potrivit căruia buna-credință se prezumă operează și în această materie.».

O problemă similară a fost dezbătută și la întâlnirea de practică neunitară din 17.12.2020, când cu unanimitate a fost agreată soluția formatorului INM în sensul «mandatarea de către administrator a unei alte persoane pentru a se ocupa de administrarea societății cu consecința exercitării tuturor atribuțiilor administratorului de către acel mandatar nu exclude *ab initio* incidența art.25 alin.2 lit.d) din Legea nr.207/2015 privind Codul fiscal, revenind însă organului fiscal să demonstreze pentru angajarea răspunderii solidare a administratorului că acesta, cu rea-credință, a determinat nedeclararea și / sau neachitarea la scadență a obligațiilor fiscale.».

Pe aceeași linie de soluționare, propunem și acum o abordare în sensul obligației organului fiscal, care emite decizia de angajare a răspunderii solidare, de a demonstra reaua-credință cu care administratorul nu și-a îndeplinit obligația legală de a cere instanței competente deschiderea procedurii insolvenței.

În acest din urmă sens, art.12 Cod procedură fiscală instituie în beneficiul contribuabilului prezumția legală a bunei-credințe, incumbând organului fiscal să demonstreze contrariul.

Prezumția respectivă este deci relativă, nu absolută, operând în beneficiul persoanei respective până la proba contrară ce incumbă în sarcina organului fiscal, care



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

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

o contestă și pretinde în cond. art.25 alin.2 Cod procedură fiscală că administratorul a cărui răspundere solidară o angajează a acționat cu rea-credință.

Amintind amplele dezbateri privind înțelesul conceptului de bună-credință, ne însușim opiniile doctrinare contemporane din dreptul comun (general) civil în sensul că «buna-credință (...) este (...) un standard obiectiv de apreciere, de evaluare a conduite oneste, leale și corecte, în exercitarea drepturilor civile, dar și în executarea obligațiilor»²³, cu mențiunea că «trebuie să se facă distincția între a fi de bună-credință (*buna-credință subiectivă*) și a acționa după exigențele bunei-credințe (*buna-credință obiectivă*)»²⁴, respectiv în sensul că «buna-credință sau *bona fides*, ca stare psihologică a unui subiect de drept individual se manifestă pe plan juridic (...) sub forma intenției drepte, a diligenței, a liceității și a abținerii de la producerea vreunui prejudiciu în executarea obligațiilor în general (...). (...) buna-credință îmbracă forma erorii scuzabile, adică a convingerii eronate și neculpabile a unei persoane că are un drept și că acționează potrivit legii»²⁵.

În contextul art.25 alin.2 lit.c) din Codul de procedură fiscală, reaua-credință a administratorului este în principiu în legătură cu conduita acestuia de lipsă de onestitate și lipsă de corectitudine în legătură cu obligațiile specifice raportului juridic de drept fiscal, context în care nu și-a îndeplinit obligația legală de a cere instanței competente deschiderea procedurii insolvenței.

Mai subliniem că dezlegarea problemei de drept este influențată în mod esențial de contextul de fapt demonstrat de probele administrate de fiecare parte, apt a determina de la caz la caz concluzia bunei sau relei - credințe a administratorului respectiv.

²³ M. Nicolae - *Drept civil. Teoria generală, vol.I Teoria dreptului civil*, editura Solomon, 2017, pag.254.

²⁴ Idem, pag. 256.

²⁵ P.Perju în colectiv de autori coordonați de Fl.A.Baias și alții - *Noul Cod Civil. Comentariu pe articole. Ediția 2*, editura C.H.Beck, București, 2014, pag.22.



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

În sfârșit, apreciem că atât intenția directă prin urmărirea unui rezultat fraudulos, cât și intenția indirectă prin acceptarea producerii sale sunt susceptibile de a justifica o rea-credință a persoanei respective, a cărei conduită nu se manifestă potrivit exigențelor bunei-credințe în mod obiectiv, prin manifestarea unei diligențe corespunzătoare în sensul de a nu fi produse prejudicii.

În consecință, **propunem următorul răspuns** în soluționarea problemei sesizate de Curtea de Apel Alba-Iulia:

→ răspunde solidar cu debitorul insolubil acel administrator care, în perioada exercitării mandatului, cu rea-credință, nu și-a îndeplinit obligația legală de a cere instanței competente deschiderea procedurii insolvenței, pentru obligațiile fiscale aferente perioadei respective și rămase neachitate la data declarării stării de insolabilitate, revenind însă organului fiscal să demonstreze că administratorul a acționat cu rea-credință; în acest sens, dezlegarea problemei de drept este influențată în mod esențial de contextul de fapt demonstrat de probele administrate de fiecare parte, apt a determina de la caz la caz concluzia bunei sau relei - credințe a administratorului respectiv.

Cu unanimitate, participanții la întâlnire au agreeat propunerea formatorului INM, cu precizarea făcută de reprezentantul Curții de Apel Constanța în sensul că prezumția de bună-credință nu se aplică automat, ci trebuie analizată de la caz la caz.

17. Titlul problemei de drept: admisibilitatea cererii de suspendare a actului administrativ fiscal constând în decizia de instituire măsuri asigurătorii, în ipoteza în care măsurile au fost deja executate (Curtea de Apel Constanța/Tribunalul Constanța);



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

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

Materia: drept procesual fiscal

Subcategoria: suspendare act administrativ - decizie instituire măsuri asigurătorii

Obiect Ecris: suspendare act administrativ, cod 5410

Act normativ incident: art. 213 alin. 2 și alin. 13 cod procedură fiscală; art. 214 cod procedură fiscală; art. 14 și art. 15 din legea nr. 554/2004

Cuvinte cheie: suspendare executare, măsuri asigurătorii, poprire

17.1 Practica judiciară

Tema a fost propusă de Tribunalul Constanța - Secția Contencios Administrativ și Fiscal, iar memoriului înaintat, la nivelul acestei instanțe nu există practică neunitară, dar se consideră oportună discutarea temei pentru a evita pronunțarea în viitor a unor soluții contradictorii având în vedere că instanța de control judiciar a adoptat o soluție contrară celei dispuse de instanța de fond.

În esență, instanța de fond a respins cererea privind suspendarea deciziei de instituire a măsurilor asigurătorii reținând că nu sunt îndeplinite cerințele prevăzute de art. 14 alin. 1 din legea nr. 554/2004 la care fac trimitere dispozițiile art. 15 din aceeași lege, cazul bine justificat neputând fi argumentat prin faptul promovării acțiunii în anularea actului administrativ și invocarea unor aspecte ce privesc legalitatea sa întrucât acestea vizează fondul actului care se analizează în cadrul acțiunii în anulare.

Suplimentar, fără o aparentă legătură logică cu argumentul anterior, instanța de fond a reținut că actul administrativ a produs efecte, măsura popririi asigurătorii fiind adusă la îndeplinire, aspect față de care a apreciat că eventuala suspendare a efectelor actului administrativ fiscal contestat ar conduce la ridicarea măsurii asigurătorii, instituție reglementată de dispozițiile art. 214 cod procedură fiscală.



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

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

Instanța de recurs investită cu soluționarea recursului declarat de reclamant, a admis recursul, a casat hotărârea instanței de fond și rejudecând, a dispus admiterea cererii reclamantului în sensul suspendării efectelor deciziei privind instituirea măsurilor asigurătorii.

Tribunalul apreciază că dispunerea de măsuri asigurătorii în condițiile descrise conduce la suspendarea efectelor adresei de înființare a popririi asigurătorii și a procesului verbal de sechestru asigurător pentru care art. 213 alin. 14 cod procedură fiscală prevăd parcurgerea altei procedurale, anume contestația la executare.

În cadrul întâlnirii de practică neunitară aferentă semestrului 1 - 2021 nu a fost adoptată o soluție, conform minutei din data de 25.06.2021.

Au fost exprimate 5 voturi (dintr-un total de 17) în sensul soluției propuse de autorul referatului, respectiv că cererea reclamantului privind suspendarea executării deciziei de instituire a măsurilor asigurătorii nu apare ca inadmisibilă ca urmare a unei dispoziții legale exprese ori ca urmare a evidentei incompatibilități cu procedura prevăzută de art. 14 din legea nr. 554/2004.

Argumentele soluției:

- decizia prin care se instituie, ca act administrativ, este susceptibilă de suspendare dacă reclamantul dovedește un caz bine justificat și invoca necesitatea prevenirii unei pagube iminente,
- dispozițiile art. 214 cod procedură fiscală nu împiedică analizarea unei cereri de suspendare a executării deciziei de instituire a măsurilor asigurătorii întrucât ridicarea măsurilor respective ca urmare a depunerii unei garanții îndestulătoare are ca premisă aparenta legalitate a deciziei,



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

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

- dacă legea nu exclude expres formularea unei cereri în temeiul art. 14, 15 din legea 554/2004, aceste dispoziții se aplică față de posibilitatea formulării acțiunii în contencios administrativ de anulare a deciziei,

- executarea deciziei de instituire a măsurilor asigurătorii poate fi avută în vedere la soluționarea cererii de suspendare în verificarea îndeplinirii cazului bine justificat.

În sens contrar (5 voturi) s-a apreciat în sensul inadmisibilității cererii reclamantului privind suspendarea executării deciziei de instituire a măsurilor asigurătorii.

În cadrul acestei opinii au fost exprimate mai multe puncte de vedere:

- cererea devine inadmisibilă ca urmare a executării, suspendarea fiind lipsită de obiect, prin luarea măsurii ajungându-se la o ridicare a măsurii asigurătorii, fără consemnarea cauțiunii prev. de art. 214 cod proc. fiscală,

- cererea de suspendare a executării deciziei de luare a măsurilor asigurătorii este inadmisibilă pentru că art. 213 alin. 13 din codul de procedură fiscală prevede doar posibilitatea formulării acțiunii în anulare, în termen de 30 de zile de la comunicare, la instanța de contencios administrativ competentă, conform cuantumului creanțelor fiscale în privința cărora aceste măsuri asigurătorii au fost instituite, fără a fi necesară parcurgerea procedurii prealabile. Față de modul în care este reglementată această acțiune, reiese că nu sunt aplicabile disp. art. 14, 15 din legea 554/2004,

- chiar dacă art. 213 alin 13 c.pr. fisc. face trimitere la legea 554/2004 pentru acțiunea în anulare, nu prevede că se completează cu toate dispozițiile legii 554/2004, ci doar cu cele expres menționate,



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

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

- existența posibilității de ridicare a măsurilor este o garanție suficientă pentru apărarea drepturilor contribuabilului, similar măsurilor asigurătorii prev. de procedura civilă.

17.2 Opinia referentului

În condițiile în care decizia de instituire a măsurilor asigurătorii este un act administrativ ce nu are și caracter fiscal în sensul dispozițiilor art. 1 pct. 1 cod procedură fiscală, în absența unei dispoziții legale neîndoielnice, actul respectiv este susceptibil de suspendare în condițiile art. 14 sau art. 15 din legea nr. 554/2004 fără a mai fi necesară, ca și cerință de admisibilitate, formularea plângerii prealabile.

În situația particulară a solicitării suspendării executării deciziei de instituire a măsurilor asigurătorii în condițiile în care măsurile dispuse au fost deja executate prin înființarea popririi asigurătorii ori a sechestrării bunurilor mobile sau imobile trebuie observat faptul că aducerea la îndeplinire a măsurilor asigurătorii dispuse de organul fiscal nu constituie în sine un motiv de respingere a cererii de suspendare a executării întrucât măsurile au doar caracter asigurătorul iar decizia prin care se instituie, ca act administrativ, este susceptibilă de suspendare dacă reclamantul dovedește un caz bine justificat și invocă necesitatea prevenirii unei pagube iminente.

În ce privește instituția ridicării măsurilor asigurătorii reglementate prin dispozițiile art. 214 cod procedură fiscală, apreciez că textul respectiv nu poate fi interpretat în sensul că împiedică analizarea unei cereri de suspendare a executării deciziei de instituire a măsurilor asigurătorii întrucât ridicarea măsurilor respective ca urmare a depunerii unei garanții îndeostulătoare are ca premisă aparenta legalitate a deciziei și se poate dispune oricând dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege



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

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

dacă decizia nu este revocată de organul fiscal, suspendată ori anulată de instanța de judecată.

În concluzie, consider că instituția suspendării executării deciziei de instituire a măsurilor asigurătorii este admisibilă în condițiile reglementate de dispozițiile art. 14 și art. 15 din legea nr. 554/2004 și că, în eventualitatea executării măsurilor dispuse prin decizie anterior soluționării cererii, instanța poate analiza cererea în fond urmând să dea relevanță acestui fapt în cadrul analizării cazului bine justificat și a pagubei iminente.

De asemenea, apreciez că dispozițiile art. 214 cod procedură civilă nu au nici o relevanță în analiza îndeplinirii condițiilor prevăzute de art. 14 din legea nr. 554/2004 întrucât instituția ridicării măsurilor asigurătorii ca urmare a depunerii garanțiilor prevăzute de art. 211 cod procedură fiscală se poate dispune în condițiile descrise în text independent de posibilitatea destinatarului actului de a exercita acțiunea în anulare prevăzută de art. 213 alin. 13 cod procedură fiscală și, în absența unei prevederi exprese contrare, implicit de posibilitatea formulării unei cereri de suspendare întemeiată pe dispozițiile legii nr. 554/2004.

17.3 Opinia formatorului INM

17.3.1 Chestiune prealabilă

Se observă că problema de drept nu a dat naștere la practică judiciară neunitară în cadrul secției (respectiv, nu există hotărâri judecătorești definitive în conflict). Potrivit practicii administrative urmată constant în astfel de situații de formatorul INM, o problemă care nu a dat încă naștere la hotărâri judecătorești divergente trebuie soluționată dacă, având în vedere că este întâlnită în mod repetat în litigii aflate pe rolul instanțelor judecătorești, a făcut obiect de dezbatere doctrinară și/sau de discuții



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

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

contradictorii în ședințele de secție și apare iminent că va conduce la practică judiciară divergentă.

Din materialul transmis (Minuta întâlnirii profesionale a judecătorilor pentru unificarea practicii judiciare pe trimestrul II din 25.06.2021, Curtea de Apel Constanța, SCAF), rezultă că aceasta este situația în speță. Într-adevăr, deși nu există încă hotărâri judecătorești definitive în conflict, problema de drept a fost discutată în cadrul secției și a primit soluții opuse astfel încât este de natură să dea naștere la hotărâri judecătorești definitive divergente în viitor. În aceste condiții, apreciem că se impune a fi soluționată.

17.3.2 Clarificarea problemei de drept

Pentru corecta înțelegere a problemei ridicate de Curtea de Apel Constanța este utilă descrierea, cu titlu prealabil, a contextului legislativ în care a apărut.

Astfel, Titlul VII din Codul de procedură fiscală (Legea nr. 207/2015) reglementează colectarea creanțelor fiscale în 13 capitole. Dintre acestea, Capitolul VI reglementează în cuprinsul art. 213 și art. 214 măsurile asigurătorii care se pot lua în procesul colectării creanțelor fiscale, respectiv instituirea popririi și a sechestrului asigurător (art. 213) și ridicarea acestora (art. 214).

Atât luarea măsurilor asigurătorii cât și refuzul de ridicare a lor (în cazul în care au încetat motivele pentru care au fost dispuse sau la constituirea unei garanții) pot fi contestate de debitor. Problema de drept s-a născut în legătură cu contestarea luării măsurilor asigurătorii. În acest caz, procedura de contestare este reglementată de art. 213 alin. 13 Cod procedură fiscală și este derogatorie de la procedura de contestare a actelor administrative (care începe cu plângerea prealabilă reglementată de art. 7 din Legea nr. 554/2004) cât și de la procedura de soluționare a contestațiilor îndreptate



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

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

împotriva actelor administrative fiscale reglementată de Titlul VIII din Codul de procedură fiscală (art. 268 - art. 281¹).

Astfel, potrivit art. 213 alin. 13 Cod procedură fiscală, *[p]rin derogare de la prevederile art. 7 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 268 ale prezentului cod, împotriva deciziei prin care se dispune instituirea măsurilor asigurătorii, prevăzute la alin. (4), cel interesat poate formula acțiune în anulare, în termen de 30 de zile de la comunicare, la instanța de contencios administrativ competentă, conform cuantumului creanțelor fiscale în privința cărora aceste măsuri asigurătorii au fost instituite, fără a fi necesară parcurgerea procedurii prelabile. Cererea se judecă de urgență și cu precădere. Procedura prevăzută de art. 200 din Codul de procedură civilă nu este aplicabilă, iar întâmpinarea nu este obligatorie. Hotărârea prin care se pronunță anularea deciziei este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.*

Problema de drept se reduce la întrebarea dacă dispozițiile art. 213 alin. 13 Cod de procedură fiscală pot fi, sau nu pot fi, coroborate cu dispozițiile art. 14 alin. 1 sau, după caz, art. 15 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, respectiv dacă efectele deciziei de instituire a măsurilor executorii pot fi suspendate sau nu²⁶.

²⁶ Deși sunt bine cunoscute, reamintim conținutul acestor dispoziții din Legea nr. 554/2004:

Art. 14 alin. 1: *În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate.*

Art. 15 alin. 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 atacat, 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.*



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

Divergența de opinii din cadrul Curții de Apel Constanța poate fi reformulată după cum urmează:

- într-o primă opinie, se pare că unanim înșușită de judecătorii instanței de fond și de către 5 din judecătorii instanței de recurs, se consideră că astfel de cereri de suspendare ar fi inadmisibile pentru argumentele expuse la pct. 17.1;
- într-o a doua opinie, exprimată de alți 5 judecători din cadrul instanței de recurs, se apreciază în esență că, de vreme ce nu există un text expres care să interzică suspendarea, cererea este admisibilă (în același sens este și opinia referentului).

17.3.3 Soluționarea problemei de drept

În primul rând, observăm că cea de-a doua opinie se întemeiază pe o lege terță, formată din extragerea și alăturarea unor dispoziții din art. 213 alin. 13 Cod de procedură fiscală și din art. 14 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 într-o modalitate nouă, inexistentă în realitatea legislativă. Astfel, reamintim regulile de interpretare: *legea specială derogă de la legea generală și, unde legea specială nu prevede, se completează cu legea generală*.

Cea de-a doua opinie se întemeiază pe următorul raționament: art. 213 alin. 13 Cod de procedură fiscală instituie o procedură specială care derogă atât de la procedura de contestare a actelor administrative cât și de la procedura de contestare a actelor administrative fiscale dar, pentru că nu prevede nimic cu privire la posibilitatea suspendării deciziei de luare a măsurilor asigurătorii, se completează cu dispozițiile legii generale în materie, respectiv art. 14 alin. 1 și art. 15 alin. 1 din Legea nr. 554/2004.

Presupunând că acest raționament juridic ar fi corect (deși vom arăta că nu este), atunci art. 213 ar trebui să se completeze cu întregul prevederilor art. 14 alin. 1 sau, după caz, art. 15 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, și nu doar cu o parte a lor. Interpretul



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

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

a făcut însă cu o selecție convenabilă din aceste dispoziții, eliminând trimiterea pe care art. 14 o face direct (iar art. 15, indirect, prin referire la art. 14) la procedura prealabilă instituită de art. 7 din Legea nr. 554/2004. Este adevărat că art. 213 al. 13 din Codul de procedură fiscală scutește debitorul de procedura administrativă prealabilă afirmând expres că art. 7 din Legea nr. 554/2004 și art. 268 Cod de procedură fiscală nu se aplică, dar dacă se completează cu art. 14 alin. 1 sau art. 15 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 atunci procedura administrativă prealabilă ar redeveni incidentă deoarece aceste din urmă texte legale trimit la art. 7 din Legea nr. 554/2004.

În consecință, cererile de suspendare întemeiate pe dispozițiile art. 213 alin. 13 Cod de procedură fiscală completate cu dispozițiile art. 14 alin. 1 sau, după caz, art. 15 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, în care nu s-a urmat procedura administrativă prealabilă sesizării instanței sunt inadmisibile pentru că se întemeiază pe o lege terță, rezultată dintr-o combinare inadmisibilă a prevederilor legii speciale cu legea generală.

Aceasta este situația intervenită în practică. Considerăm însă că cererile de suspendare a executării deciziilor de luare a măsurilor asiguratorii sunt inadmisibile în oricare altă situație și indiferent dacă au fost executate sau nu.

Într-adevăr, dispozițiile art. 213 alin. 13 Cod procedură fiscală oferă debitorului o acțiune în anularea deciziei de luare a măsurilor asiguratorii care prezintă toate avantajele procedurale ale acțiunii în suspendarea executării efectelor unor astfel de decizii, respectiv: cererea se judecă de urgență și cu precădere; procedura prevăzută de art. 200 din Codul de procedură civilă nu este aplicabilă; hotărârea prin care se pronunță anularea deciziei este executorie de drept iar recursul nu este suspensiv de executare. În plus, procedura prealabilă sesizării instanței de către reclamant și întâmpinarea pârâtului nu sunt obligatorii.



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

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

Este adevărat că regimul probator este cel obișnuit (fondul este judecat, nu doar palpat) dar judecata se reduce la verificarea condițiilor privind luarea măsurilor, respectiv dacă există împrejurări excepționale care să le justifice (mai exact, dacă există pericolul ca debitorul să se sustragă, să își ascundă ori să își risipească patrimoniul, periclitând sau îngreunând în mod considerabil colectarea; vezi art. 213 alin. 2 teza I Cod procedură fiscală²⁷).

Considerăm că desfășurarea în paralel a două proceduri de judecată la fel de urgente ar fi lipsită de sens. Or, interpretarea trebuie să fie rațională, conformă nu numai cu litera legii ci și cu spiritul acesteia, cu intenția legiuitorului. Apreciem că această intenție este clară: datorită specificului acestei acțiuni (măsurile sunt asiguratorii, nu executorii, se iau doar în condiții excepționale care pot fi rapid verificate de către instanțe în baza unei proceduri urgente, derogatorii de la dreptul comun) debitorul are un singur instrument procedural de protejare a drepturilor sale, acțiunea în anulare.

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

Cerea de suspendare a executării deciziei de instituire a măsurilor asiguratorii, formulată în temeiul dispozițiilor art. 213 Cod de procedură fiscală coroborat cu art. 14 sau art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, este inadmisibilă.

În urma discuțiilor, problema nu a putut fi tranșată. La cererea de amânare a dezbaterii formulată de unii reprezentanți la întâlnire pentru a fi rediscutată în ședințele de secție, problema va fi reluată la următoarea întâlnire.

²⁷ Se dispun măsuri asiguratorii sub forma popririi asiguratorii și sechestrului asigurator asupra bunurilor mobile și/sau imobile proprietate a debitorului, precum și asupra veniturilor acestuia, în cazuri excepționale, respectiv în situația în care există pericolul ca acesta să se sustragă, să își ascundă ori să își risipească patrimoniul, periclitând sau îngreunând în mod considerabil colectarea.

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

18. Titlul problemei de drept: de când începe să curgă termenul de prescripție prevăzut de art.219 din Legea nr. 207/2015/art. 135 din OG nr. 92/2003 privind Cod Procedură Fiscală în cazul cererilor de restituire a taxa specială pentru autoturisme și autovehicule, taxei pe poluare pentru autovehicule, taxei pentru emisiile poluante provenite de la autovehicule, și timbrul de mediu pentru autovehicule; dacă termenul de prescripție a fost întrerupt prin O.U.G. nr. 52/2017 (Curtea de Apel Ploiești/Tribunalul Dâmbovița)

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: taxă de înmatriculare autovehicule de ocazie *lato sensu*

Obiect din Ecris: pretenții

Acte normative incidente: OUG nr.52/2017, legea nr.207/2015

18.1 Practica judiciară:

a) Într-o opinie, s-a apreciat că OUG nr. 52/2017 întrerupe termenul de prescripție, acesta începând să curgă de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care a intrat în vigoare OUG nr. 52/2017 (01.01.2018).

b) În a doua opinie, s-a apreciat că termenul începe să curgă de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care a fost achitată taxa.

Prin hotărârea pronunțată în cauza C-677/19, *Valoris SRL împotriva Direcției Regionale a Finanțelor Publice Craiova - Administrația Județeană a Finanțelor Publice Vâlcea, Administrației Fondului pentru Mediu*, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că principiul echivalenței coroborat cu principiul cooperării loiale trebuie interpretat în sensul că se opune ca o reglementare a unui stat membru să stabilească, sub sancțiunea decăderii, un termen de aproximativ un an pentru introducerea cererilor de restituire a unor taxe considerate incompatibile cu dreptul Uniunii în condițiile în



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

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

care un astfel de termen nu a fost prevăzut de acest stat membru în ceea ce privește cererile de restituire similare întemeiate pe o încălcare a dreptului intern.

Curtea de Apel Ploiești, prin decizia nr. 247/16.02.2021, a arătat că „Prin dispozițiile art.1 alin.2 teza I din O.U.G. nr.52 din 2017 s-a prevăzut că dreptul contribuabililor de a cere restituirea taxelor la care face referire alineatul 1 al aceluiași articol se naște la data intrării în vigoare a ordonanței. Pornind de la această dispoziție, dacă s-ar fi aplicat art.219 din Legea nr.207/2015, termenul de prescripție de 5 ani ar fi început să curgă la data de 01.01.2017 (data plății timbrului de mediu-23.08.2016) și s-ar împlini la data de 31.12.2022)”.

Curtea de Apel Galați în decizia nr. 7/11.01.2021 a reținut că „Raportat la excepția tardivității, în mod temeinic instanța de fond a aplicat dispozițiile OG nr.52/2017 prin care au fost repuși în termenul de a solicita restituirea taxei toți plătitorii acesteia. Art.168 alin.1 și alin.2 Cod Procedură Fiscală, termenul în care poate fi formulată cererea de restituire este cel special fiscal de 5 ani. Acest termen a fost întrerupt de dispozițiile OUG nr.52/2017, prin care s-a instituit o procedură administrativă de restituire a acestei taxe, ulterior împlinirii acestui termen administrativ începând să curgă un alt termen de 5 ani. Astfel, potrivit dispozițiilor OUG nr.52/2017 art. 1 Prin urmare, în mod corect s-a apreciat că în speță nu s-a împlinit termenul de prescripție pentru dreptul la acțiune la instanța, raportat la data plății taxei și dispozițiile procesual fiscale”.

Curtea de Apel Cluj în decizia nr. 768/25.06.2021 a arătat că „În ceea ce privește prescripția dreptului la acțiune Curtea apreciază că în mod corect a reținut prima instanță că sunt incidente prevederile art.1 alin.2 din OUG 52/2017 cu modificările ulterioare. Conform acestui text de lege, dreptul contribuabililor prevăzuți la alin.1 de a cere restituirea se naște la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență,



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

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

indiferent de momentul la care s-a perceput taxa. Acest drept se exercită potrivit procedurii reglementate de OUG 52/2017. În speță așa cum s-a arătat deja excepția de inadmisibilitate a fost respinsă în primul ciclu procesual. După pronunțarea hotărârii din cauza CJUE *Valoris* nu se poate invoca decăderea ori prescrierea dreptului de a cere restituirea decât în aceleași condiții în care se prescrie o cerere de restituire a unei sume de bani prelevate cu încălcarea dreptului intern. Termenul de prescripție este așadar cel aplicabil și unei cereri de restituire a unei sume de bani prelevate cu încălcarea dreptului intern respectiv 5 ani începând cu anul următor de la nașterea dreptului la restituire potrivit art. 219 din Legea nr.207/2015, respectiv 5 ani începând cu 01.01.2018. În consecință în speță nu este împlinit termenul de prescripție a dreptului de a cere restituirea”.

Curtea de Apel Alba Iulia a reținut în decizia nr. 753/23.06.2021 că „nu se poate reține că ar fi fost dezavantajată în raport de condițiile prevăzute de dreptul intern pentru restituirea unei taxe achitate nelegal, prin emiterea OUG nr. 52/2017, deoarece, la momentul intrării în vigoare a acestui act normativ, care prevedea un termen de decădere de 1 an pentru formularea cererilor administrative de restituire, reclamanta beneficiase deja de termenul de 5 ani prevăzut de legislația internă ca termen de prescripție în care se putea solicita restituirea taxei de poluare, acest termen începând să curgă în data de 01.01.2014 și împlinindu-se în data de 31.12.2018, iar reclamanta a formulat acțiunea în instanță, la data de 16.11.2020, așadar după împlinirea atât a termenului legal de prescripție pentru restituirea creanțelor fiscale de 5 ani, cât și după împlinirea termenului de decădere de 1 an prevăzut de O.U.G. nr. 52/2017. Cu toate acestea, ca efect al declarării neconforme cu dreptul Uniunii Europene a OUG 52/2017 prin hotărârea C.J.U.E. pronunțată în cauza C-677/19 *Valoris*, și numai în ipoteza avută în vedere în această din urmă hotărâre, dreptul național special este înlăturat de la



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

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

aplicare, redevenind aplicabil dreptul comun. Prin urmare, în temeiul celor constatate prin hotărârea C.J.U.E. pronunțată în cauza C-677/19 *Valoris* și a art. 20 din Constituție, ori de câte ori un contribuabil s-ar fi încadrat în termenul legal de prescripție de 5 ani pentru a putea beneficia de restituirea timbrului de mediu, reglementarea națională instituită prin O.U.G. nr. 52/2017 fiind contrară dreptului U.E. într-o astfel de ipoteză, se aplică termenul de prescripție de drept comun de 5 ani. Pe de altă parte, ori de câte ori contribuabilul nu s-ar încadra în termenul de prescripție de 5 ani, acesta fiind împlinit la data formulării cererii de restituire, sunt aplicabile prevederile O.U.G. nr.52/2017, care au caracter special și care, într-o astfel de ipoteză, nu sunt contrare dreptului Uniunii, astfel că, acestea din urmă nefiind nici abrogate sau declarate neconstituționale, nu pot fi înlăturate de la aplicare de către instanța națională. Pe cale de consecință, nu se poate reține că O.U.G. nr. 52/2017 ar fi avut efect întreruptiv de prescripție sau de repunere de drept în termenul legal de prescripție deoarece, în ipotezele în care acest din urmă act normativ nu poate fi înlăturat de la aplicare în temeiul hotărârii C.J.U.E. pronunțată în cauza C-677/19 *Valoris*, se aplică cu prioritate față de dreptul comun, înlăturând în totalitate aplicarea normelor de drept comun privind termenul de prescripție de 5 ani”.

Curtea de Apel Alba Iulia în decizia nr. 308/17.03.2021 a reținut că „Așadar, contrar susținerilor reclamantei, începând cu data de 07.08.2017 contribuabilii care au achitat taxa de poluare potrivit reglementărilor legale în vigoare la momentul înmatriculării și care nu au beneficiat de restituire până la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, aveau obligația de a urma procedura prezentată anterior pentru a obține restituirea taxei încasate nelegal și de a respecta termenul de decădere de până la data de 31.08.2018, nemaiavănd posibilitatea de a se adresa direct instanței de judecată. În cazul acestor taxe, în acord cu dezlegările CJUE, instanța



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

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

subliniază că adoptarea OUG nr. 52/2017, care impune data de 31 august 2018 ca dată limită pentru a solicita restituirea taxelor românești pe poluare plătite, dar nedatorate din perspectiva dreptului Uniunii, a avut ca efect favorabil prelungirea termenului de restituire aplicabil, art.1 alin.2 din acest act normativ instituind o repunere în termen a contribuabililor pentru care termenul de prescripție a dreptului de a solicita restituirea s-a împlinit anterior intrării în vigoare a OUG nr.52/2007. În speță, se constată că reclamanta a formulat la organul fiscal cererea de restituire abia la data de 07.02.2019, astfel că în mod corect a apreciat prima instanță că nu a respectat termenul legal reglementat de actul normativ menționat, pierzând beneficiul acestuia”.

Curtea de Apel Oradea a arătat în decizia nr. 534/18.06.2021 că „intimata, achitând taxa de poluare în anul 2013, nu se poate reține că ar fi fost dezavantajată în raport de condițiile prevăzute de dreptul intern pentru restituirea unei taxe achitate nelegal, prin emiterea O.U.G. nr. 52/2017, deoarece, la momentul intrării în vigoare a acestui act normativ, care prevedea un termen de decădere de 1 an pentru formularea cererilor administrative de restituire, recurenta beneficiase deja de termenul de 5 ani prevăzut de legislația internă ca termen de prescripție în care se putea solicita restituirea taxei de poluare, acest termen începând să curgă în data de 01.01.2014 și împlinindu-se în data de 31.12.2018”.

18.2 Opinia referentului

Se indică însușirea primei opinii exprimate.

OUG nr.52/2017 prevede în art.1 alin. 2 că dreptul contribuabililor prevăzuți la alin.1 de a cere restituirea se naște la data intrării în vigoare a OUG nr.52/2017, indiferent de momentul la care s-a perceput taxa.



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

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

Prin hotărârea pronunțată în cauza C-677/19, SC Valoris SRL împotriva Direcției Regionale a Finanțelor Publice Craiova - Administrația Județeană a Finanțelor Publice Vâlcea s-a declarat incompatibilă cu dreptul Uniunii doar introducerea termenului de decădere de un an prin OUG nr.52/2017, nu întreaga OUG nr.57/2017 prin care contribuabilii au fost repuși de drept în termenul de prescripție de 5 ani.

18.3 Opinia formatorului INM

Reamintim că potrivit art.1 din O.U.G. nr.52/2017²⁸ „(1) **Contribuabilii care au achitat taxa specială pentru autoturisme și autovehicule, prevăzută la art. 214¹ - 214³ din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, taxa pe poluare pentru autovehicule, prevăzută de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2008 pentru instituirea taxei pe poluare pentru autovehicule, aprobată prin Legea nr. 140/2011, taxa pentru emisiile poluante provenite de la autovehicule, prevăzută de Legea nr. 9/2012 privind taxa pentru emisiile poluante provenite de la autovehicule, cu modificările ulterioare, și timbrul de mediu pentru autovehicule, prevăzut de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 9/2013 privind timbrul de mediu pentru autovehicule, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 37/2014, cu modificările și completările ulterioare, și care nu au beneficiat de restituire până la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență pot solicita restituirea acestora, precum și a dobânzilor datorate pentru perioada cuprinsă între data perceperii și data restituirii, prin cerere adresată organului fiscal central competent. Nivelul dobânzii este cel prevăzut la art. 174 alin. (5) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare.**

²⁸ privind restituirea sumelor reprezentând taxa specială pentru autoturisme și autovehicule, taxa pe poluare pentru autovehicule, taxa pentru emisiile poluante provenite de la autovehicule și timbrul de mediu pentru autovehicule



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

(2) Dreptul contribuabililor prevăzuți la alin. (1) de a cere restituirea se naște la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, indiferent de momentul la care s-a perceput taxa, iar prin derogare de la prevederile art.219 din Legea nr. 207/2015, cu modificările și completările ulterioare, cererile de restituire se depun, sub sancțiunea decăderii, până la data de 31 august 2018. (...) (5) Cererea de restituire se soluționează prin decizie emisă de către organul fiscal central competent, (...) (7) Împotriva deciziei prevăzute la alin.(5) contribuabilii pot face contestație în condițiile Legii nr. 207/2015, (...), în termen de 45 de zile de la comunicarea deciziei. (...) (9) Deciziile emise în soluționarea contestațiilor pot fi contestate la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, (...).”.

Așadar, normă juridică nouă prevede dreptul contribuabilului care a achitat taxa specială pentru autoturisme și autovehicule prevăzută de Codul fiscal / taxa pe poluare pentru autovehicule prevăzută de O.U.G. nr.50/2008 / taxa pentru emisiile poluante provenite de la autovehicule prevăzută de Legea nr.9/2012 / timbrul de mediu pentru autovehicule prevăzut de O.U.G. nr.9/2013 [în continuare, **taxe privind poluarea lato sensu**] și care nu au beneficiat de restituire până la intrarea în vigoare a O.U.G. nr.52/2017 de a solicita restituirea acestora, precum și a dobânzilor aferente, instituind totodată că dreptul de a cere restituirea se naște la data intrării în vigoare a acestui act normativ, indiferent de momentul la care s-a perceput taxa, sub condiția însă ca aceste cereri de restituire să se depună, sub sancțiunea decăderii, până la data de 31.08.2018.

Observând expunerea de motive a acestei ordonanțe de urgență, astfel cum se regăsește în preambulul actului normativ, constatăm că un motiv determinant al adoptării sale l-a constituit jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, prin care taxele amintite au fost declarate ca fiind contrare dreptului european în materie.



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

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

Lecturând atent O.U.G. nr.52/2017 mai constatăm că legiuitorul a reglementat restituirea taxelor amintite fără a face distincție după cum autoturismul pentru care a fost achitată acea taxă litigioasă era unul nou sau de ocazie (second-hand) ori fusese achiziționat din România, dintr-un alt stat membru al Uniunii Europene sau dintr-o țară terță (ex. Statele Unite ale Americii, Japonia sau Coreea de Sud).

În acest context, apreciem că problema acțiunilor vizate de Curtea de Apel Ploiești - Tribunalul Dâmbovița trebuie tratată prin prisma unei distincții în funcție de natura bunului (nou sau de ocazie) și de proveniența sa (cumpărat ca fiind înmatriculat anterior în România sau într-un alt stat membru UE ori într-un stat terț).

Relevanța distincție amintite are în vedere jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene - a se vedea hotărârile pronunțate în cauza C-402/2006 *Ioan Tatu c. statului român* sau cauza C-263/10, *Iulian Nisipeanu împotriva Direcției Generale a Finanțelor Publice Gorj, Administrația Finanțelor Publice Târgu Cărbunești și Administrația Fondului pentru Mediu* sau cauzele conexate C-97/13 și C-214/13, *Silvia Georgiana Câmpean și George Ciocoiu* sau cauza C-586/14 *Vasile Budișan împotriva Administrației Județene a Finanțelor Publice Cluj* - una prin care a fost analizată situația autovehiculelor de ocazie (second hand) achiziționate dintr-un alt stat membru al Uniunii Europene și pentru care statul român percepea o taxă pentru poluare *lato sensu* cu ocazia înmatriculării lor în România.

În aceste condiții, apreciem că doar în cazul taxelor pentru poluare vizând această din urmă categorie de autovehicule se pune problema termenului de prescripție litigios prin prisma raportului dintre dreptul național în materie și cel european relevant.

În cazul celorlalte (autoturisme achiziționate ca noi și autoturisme de ocazie achiziționate de pe piața românească sau o piață terță Uniunii Europene), mecanismul

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

de restituire reglementat de O.U.G. nr.52/2017 este incident ca atare, în lipsa aplicabilității dreptului european.

Revenind la situația autovehiculelor de ocazie (second hand) achiziționate dintr-un alt stat membru al Uniunii Europene și pentru care statul român percepea o taxă pentru poluare *lato sensu* cu ocazia înmatriculării lor în România, constatăm mai întâi că legiuitorul român a reglementat cu caracter special un mecanism de restituire a acestora, fără însă ca această reglementare să fie cea primară în baza căreia se putea dispune o astfel de măsură.

Anterior, prin decizia nr.24/2011 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii s-a decis că „*Procedura de contestare prevăzută la art.7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2008, aprobată prin Legea nr. 140/2011, raportat la art.205 - 218 din Codul de procedură fiscală, nu se aplică în cazul cererilor de restituire a taxei de poluare întemeiate pe dispozițiile art. 117 alin. (1) lit. d) din același cod.*”.

Instanța Supremă a reținut în considerente următoarele: „*Justițiabilii care au solicitat rambursarea taxei de poluare au apelat la procedura "restituirii de sume", invocând preponderent, potrivit art. 117 alin. (1) lit. d) din Codul de procedură fiscală, "aplicarea eronată a prevederilor legale". În sine, această reglementare respectă cele două principii enunțate anterior, al echivalenței și al efectivității; nu s-a susținut că art.110 al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene nu ar putea fi circumscris ipotezei vizate de norma națională, adică nu ar putea constitui o prevedere legală aplicată eronat. (...) Înalta Curte reține că acțiunea judiciară având ca obiect restituirea taxei de poluare nu poate fi condiționată de parcurgerea procedurii de contestare a deciziei de calcul al taxei de poluare, cele două proceduri fiind distinct reglementate de Codul de procedură fiscală. (...) Într-adevăr, existența art. 117 alin. (1)*



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

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

lit. d) din Codul de procedură fiscală nu ar mai avea nicio justificare logică dacă restituirea sumelor nelegal plătite nu s-ar putea obține decât atacând direct decizia de calcul al taxei de poluare. Or, potrivit regulii de interpretare "actus interpretandus est potius ut valeat quam pereat", un text de lege trebuie interpretat în sensul în care ar produce efecte, iar nu în sensul în care n-ar produce niciunul. (...) În al doilea rând, nu trebuie ignorate obiectul și finalitatea celor două proceduri care vizează, pe de o parte, anularea deciziei de calcul al taxei de poluare, cu consecința înlăturării acesteia din realitatea juridică, iar, pe de altă parte, cenzurarea refuzului nejustificat de soluționare a cererii de restituire a taxei de poluare și obligarea la restituirea sumei încasate cu acest titlu. Procedura prealabilă reglementată de dispozițiile legale amintite anterior este obligatorie numai în cazul primei categorii de acțiuni, în timp ce, pentru a doua, ea nu mai are un astfel de caracter în baza art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare. În al treilea rând, **soluția admisibilității unor asemenea acțiuni se impune mai ales prin prisma jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, care recunoaște contribuabilului dreptul de a solicita rambursarea unei taxe plătite cu încălcarea dreptului european, independent de orice contestare a actului administrativ prin care această taxă a fost stabilită.**".[s.n.]

În sens similar, prin decizia nr.14/2015 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, în analiza privind natura dobânzii ce acordă în caz de restituire a taxelor privind poluarea *lato sensu* și a momentului de la care pot fi acordate, instanța supremă a reținut și următoarele considerente relevante pentru analiza de față: „39. Pornind de la definiția dată **creanțelor fiscale principale de norme legale** (...) se constată că **taxele în discuție se încadrează în această categorie, reprezentând drepturi patrimoniale care,**



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

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

potrivit legii, rezultă din raporturile de drept material fiscal, în categoria respectivă fiind incluse atât dreptul la perceperea impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a altor sume care constituie venituri ale bugetului general consolidat, cât și dreptul la restituirea acestor sume, în măsura în care plata lor a fost făcută fără temei legal. 40. Natura juridică de creanțe fiscale principale a sumelor achitate de contribuabil cu titlu de taxă de primă înmatriculare, taxă pe poluare și taxă pentru emisii poluante este dată de reglementările legale care le-au instituit, cu mențiunea că evoluția legislației interne în materie nu a condus la schimbarea naturii juridice a acestor creanțe, întrucât schimbarea beneficiarului taxei nu a fost însoțită și de schimbarea regimului juridic aplicabil acesteia. 41. Cum taxele în cauză se încadrează în categoria creanțelor fiscale principale, se constată că raportul juridic născut între plătitorul taxei și beneficiarul acesteia este un raport de drept fiscal, reglementat de prevederile Ordonanței Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare. 42. (...) În conformitate cu dispozițiile legale menționate, în orice litigii referitoare la încasarea sau restituirea unui impozit, a unei taxe sau a unei contribuții, se aplică cu prioritate prevederile Ordonanței Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare. (...) 45. De asemenea, art. 117 alin. (1) lit. d) din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede că se restituie debitorului, la cerere, sumele plătite ca urmare a aplicării eronate a prevederilor legale. Aceste dispoziții legale sunt aplicabile în situația analizată, în raport cu considerentele Deciziei nr. 24/2011, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, prin care s-a recunoscut dreptul contribuabilului la restituirea sumei achitate cu titlu de taxă pe



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

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

poluare, în temeiul art. 117 alin. (1) lit. d) din Codul de procedură fiscală. (...)”.
[s.n.]

Așadar, la dispoziția contribuabililor care contestau obligația de plată a taxei pentru poluare *lato sensu*, invocând contrarietatea dreptului intern cu cel european relevant, exista anterior reglementării O.U.G. nr.52/2017 un remediu eficient pentru restituirea sumelor în discuție.

Or, potrivit art.135 din O.G. nr.92/2003 privind Codul de procedură fiscală *„Dreptul contribuabililor de a cere compensarea sau restituirea creanțelor fiscale se prescrie în termen de 5 ani de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care a luat naștere dreptul la compensare sau restituire.”*, iar potrivit art.219 din Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală *„Dreptul contribuabilului/plătitorului de a cere restituirea creanțelor fiscale se prescrie în termen de 5 ani de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care a luat naștere dreptul la restituire.”*.

Cu toate acestea, în cazul taxelor pentru poluare *lato sensu*, prin reglementarea O.U.G. nr.52/2017 se derogă de la textul art.219 din Legea nr.207/2015, stabilindu-se obligația contribuabilului de a formula cererea de restituire până la data de 31.08.2018.

Cum O.U.G. nr.52/2017 a fost publicată în Monitorul Oficial al României nr.644/07.08.2017, rezultă că intervalul de timp disponibil contribuabililor pentru a cere o restituire a taxelor pentru poluare *lato sensu*, achitate în scop de înmatriculare în România a autovehiculelor de ocazie (second - hand) cumpărate dintr-un alt stat membru al Uniunii Europene, a fost redus de la 5 ani la aproximativ 1 an.

Prin hotărârea pronunțată în cauza C-677/19 SC Valoris SRL împotriva Direcției Regionale a Finanțelor Publice Craiova - Administrația Județeană a Finanțelor Publice Vâlcea, Administrației Fondului pentru Mediu, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a reținut că *„Principiul echivalenței coroborat cu principiul cooperării loiale*



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

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

trebuie interpretat în sensul că se opune ca o reglementare a unui stat membru să stabilească, sub sancțiunea decăderii, un termen de aproximativ un an pentru introducerea cererilor de restituire a unor taxe considerate incompatibile cu dreptul Uniunii în condițiile în care un astfel de termen nu a fost prevăzut de acest stat membru în ceea ce privește cererile de restituire similare întemeiate pe o încălcare a dreptului intern.”.

Dintre considerentele relevante ale hotărârii menționate, le amintim pe următoarele:

„33. ... sub rezerva ca similitudinea cererilor în cauză să fie dovedită, trebuie să se examineze dacă aspectele procedurale ale acțiunilor întemeiate pe OUG nr. 52/2017, precum cea din litigiul principal, care urmărește să remedieze o nerespectare a normelor dreptului Uniunii, sunt mai puțin favorabile decât cele ale acțiunilor întemeiate în exclusivitate pe încălcarea normelor dreptului național.

34. În această privință este suficient să se constate că, astfel cum au arătat în esență atât instanța de trimitere în decizia sa, cât și Comisia în observațiile sale scrise, cererile având ca obiect restituirea taxelor menționate de OUG nr. 52/2017, întemeiate pe o încălcare a dreptului Uniunii, sunt supuse unui termen procedural de aproximativ un an, care este considerabil mai scurt și, prin urmare, mai puțin avantajos decât termenul de cinci ani aplicabil cererilor având ca obiect restituirea unor creanțe fiscale întemeiate pe o încălcare a dreptului intern.

35. Această constatare nu poate fi repusă în discuție în mod valid de argumentele guvernului român potrivit cărora, pe de o parte, OUG nr. 52/2017 a acordat un nou termen contribuabililor pentru care, conform legislației anterioare, termenul de prescripție de cinci ani aplicabil dreptului lor la restituirea unor taxe expirase sau era pe punctul să expire și, pe de altă parte, sistemul instituit prin această ordonanță



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

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

pentru taxele românești pe poluare se poate aplica și restituirea acestora, în măsura în care ele ar contraveni dreptului național.

36. Astfel, cu toate că adoptarea OUG nr. 52/2017, care impune data de 31 august 2018 ca dată limită pentru a solicita restituirea taxelor românești pe poluare plătite, dar nedatorate din perspectiva dreptului Uniunii, a avut ca efect favorabil prelungirea termenului de restituire aplicabil unora dintre contribuabilii care au plătit aceste taxe, este cert că această adoptare a avut de asemenea ca efect dezavantajos reducerea termenului de restituire aplicabil altor contribuabili, care au pierdut beneficiul deplin al perioadei de cinci ani prevăzute la articolul 219 din Codul de procedură fiscală, dispoziție care a rămas, în schimb, pe deplin aplicabilă în ceea ce privește creanțele fiscale achitate, dar nedatorate din perspectiva dreptului național. Or, principiul echivalenței nu permite compensarea unui dezavantaj suferit de un grup de contribuabili cu un avantaj acordat unui alt grup care se află într-o situație similară.”. [s.n.]

În lumina tuturor aspectelor arătate anterior, conchidem că în cazul unei acțiuni privind refuzul organului fiscal competent de restituire a taxei pentru poluare *lato sensu*, achitată aferent unui autovehicul de ocazie (second hand) achiziționat dintr-un alt stat membru al Uniunii Europene, nu apar a fi respectate principiile cooperării loiale și echivalenței dacă la data de 31.08.2018 (când se împlinește termenul de decădere pentru formularea cererii de restituire în condițiile O.U.G. nr.52/2017) nu era împlinit termenul de prescripție a dreptului la restituire stabilit de O.G. nr.92/2003, respectiv de Legea nr.207/2015, întrucât în acest caz remediul disponibil se exercită în condiții mai puțin favorabile decât cel specific creanțelor fiscale vizate exclusiv de dreptul intern (este instituit un termen de decădere de aproximativ 1 an pentru formularea



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

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

cererii, deși în dreptul comun al Codului de procedură fiscală se prevede un termen de prescripție de 5 ani).

Cât despre situația taxelor pentru poluare *lato sensu*, în cazul căror termenul de prescripție privind dreptul contribuabilului de a cere să îi fie restituită suma achitată cu acest titlu era împlinit deja la data de 31.08.2018 (când se împlinește termenul de decădere pentru formularea cererii de restituire în condițiile O.U.G. nr.52/2017), premisele încălcării principiilor cooperării loiale și echivalenței **nu** apar a fi întrunite, deoarece în acest caz legiuitorul conferă un beneficiu suplimentar acestor creditori, prin punerea la dispoziția lor a unui remediu suplimentar și favorabil restituirii, ce nu își are un echivalent în raport de restituirea creanțelor fiscale reglementate exclusiv de dreptul intern.

În acest din urmă sens nu identificăm în considerentele hotărârii CJUE argumente în sensul unei încălcări a dreptului Uniunii Europene pentru situația creanțelor litigioase cu privire la care termenul de prescripție din dreptul comun era împlinit la data intrării în vigoare a O.U.G. nr.52/2017 sau la data de 31.08.2018, ci pentru o astfel de situație reglementarea unui nou termen în care putea fi formulată cererea de restituire este apreciată de instanța europeană a fi avantajoasă. Altfel spus, nu se identifică motive pentru a conchide în urma hotărârii CJUE că astfel de creanțe ar trebui să beneficieze de un nou termen de prescripție de 5 ani odată cu intrarea în vigoare a O.U.G. nr.52/2017 pentru a fi solicitată restituirea.

În schimb, nu la aceeași concluzie se ajunge pentru situația creanțelor litigioase cu privire la care termenul rămas din cel al prescripției reglementate de dreptul comun era superior termenului instituit de O.U.G. nr.52/2017. Astfel de creanțe litigioase sunt apreciate de către instanța europeană a se afla într-o situație dezavantajoasă.



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

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

În consecință, pentru chestiunile deduse analizei de către Curtea de Apel Ploiești - Tribunalul Dâmbovița, **propunem următoarele soluții:**

→ în cazul unei acțiuni privind refuzul organului fiscal competent de restituire a taxei pentru poluare *lato sensu*, achitată aferent unui autovehicul de ocazie (second hand) achiziționat dintr-un alt stat membru al Uniunii Europene, nu sunt respectate principiile cooperării loiale și echivalenței dacă la data de 31.08.2018 (când se împlinește termenul de decădere pentru formularea cererii de restituire în condițiile O.U.G. nr.52/2017) nu era împlinit termenul de prescripție a dreptului la restituire stabilit de O.G. nr.92/2003, respectiv de Legea nr.207/2015, întrucât în acest caz remediul disponibil se exercită în condiții mai puțin favorabile decât cel specific creanțelor fiscale vizate exclusiv de dreptul intern (este instituit un termen de decădere de aproximativ 1 an pentru formularea cererii, deși în dreptul comun al Codului de procedură fiscală se prevede un termen de prescripție de 5 ani) ;

→ în situația taxelor pentru poluare *lato sensu*, în cazul căror termenul de prescripție privind dreptul contribuabilului de a cere să îi fie restituită suma achitată cu acest titlu era împlinit deja la data de 31.08.2018 (când se împlinește termenul de decădere pentru formularea cererii de restituire în condițiile O.U.G. nr.52/2017), premisele încălcării principiilor cooperării loiale și echivalenței **nu** sunt întrunite, deoarece în acest caz legiuitorul conferă un beneficiu suplimentar acestor creditori, prin punerea la dispoziția lor a unui remediu suplimentar și favorabil restituirii, ce nu își are un echivalent în raport de restituirea creanțelor fiscale reglementate exclusiv de dreptul intern.

Cu unanimitate, participanții la întâlnire au agreat propunerea formatorului INM.



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

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

III. Dreptul funcției publice

19. Titlul problemei de drept: aplicarea dispozițiilor art. 16 din Legea nr. 153/2017, respectiv majorarea salariului de bază cu un procent de până la 50% pentru personalul nominalizat în echipele de proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile (Curtea de Apel Brașov)

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: drepturi salariale funcționari publici

Obiect din Ecris: litigii privind Curtea de Conturi

Act normativ incident: art. 16 din Legea nr. 153/2017; art. 7 lit. a și m din Legea nr. 153/2017; art. 11 din Legea nr. 153/2017.

19.1 Practica judiciară

În practica judiciară a Curții de Apel Brașov s-a apreciat că dispozițiile art. 16 din Legea nr. 153/2017 trebuie interpretate sistematic, prin raportare la cuprinsul întregii reglementări legale, astfel că veniturile salariale ale personalului din familia ocupațională „Administrație” din aparatul propriu al primăriei nu pot depăși nivelul indemnizației lunare a funcției de viceprimar, prevăzut de dispozițiile art. 11 alin. 4 din Legea nr. 153/2017.

Această limită maximă nu se referă doar salariul de bază al personalului definit la art. 7 lit. a din Legea nr. 153/2017 ca fiind suma de bani la care are dreptul lunar personalul plătit din fonduri publice, corespunzător funcției, gradului/treptei profesionale, gradației, vechimii în specialitate, astfel cum este stabilită în anexele nr. I - IX), care se stabilește prin hotărâre de consiliu local, ci la nivelul tuturor veniturilor salariale obținute de personal, inclusiv a „sporurilor, majorărilor, adaosurilor, primelor



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

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

și premiilor, precum și altor drepturi în bani și/sau în natură”, astfel cum sunt ele definite la art. 7 lit. m din actul normativ indicat.

Această concluzie se desprinde cu atât mai mult cu cât dispozițiile art. 16 din Legea nr. 153/2017 fac trimitere la salariul de bază, în vreme ce dispozițiile art. 11 alin. 4 vorbesc despre nivelul veniturilor salariale, respectiv cel care cuprinde salariile de bază, soldele de funcție/ salariile de funcție, soldele de grad/salariile gradului profesional deținut, gradațiile, soldele de comandă/salariile de comandă, indemnizațiile de încadrare, indemnizațiile lunare și, după caz, compensațiile, indemnizațiile, sporurile, majorările, adaosurile, primele și premiile, precum și alte drepturi în bani și/sau în natură, corespunzătoare fiecărei categorii de personal din sectorul bugetar.

Ca atare, ulterior aplicării majorării salariale de până la 50% la salariul de bază, nivelul venitului salarial nu trebuie să depășească limita stabilită de lege.

În acest sens este și Decizia Curții Constituționale nr. 310 din 7 mai 2019 care a reținut că „În același timp, în stabilirea salariului lunar, ordonatorii de credite trebuie să respecte legea și să o aplice ca atare. Astfel, art. 11 alin. (3) din Legea-cadru nr. 153/2017 prevede că: „Stabilirea salariilor lunare potrivit alin. (1) se realizează de către ordonatorul de credite, cu respectarea prevederilor art. 25”, referitor la limitarea sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor și a altor drepturi.

De asemenea, limitarea sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor și a altor drepturi, prevăzută de art. 25 din Legea-cadru nr. 153/2017, nu echivalează cu diminuarea salariului de bază.

Astfel, cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, statul are deplina legitimitate constituțională de a acorda sporuri, stimulente, premii, adaosuri la



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

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

salariul de bază personalului plătit din fonduri publice, în funcție de veniturile bugetare pe care le realizează.

Acestea nu sunt drepturi fundamentale, ci drepturi salariale suplimentare iar legiuitorul: „este în drept, totodată, să instituie anumite sporuri la indemnizațiile și salariile de bază, premii periodice și alte stimulente, pe care le poate diferenția în funcție de categoriile de personal cărora li se acordă, le poate modifica în diferite perioade de timp, le poate suspenda sau chiar anula” (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 108 din 14 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 212 din 8 martie 2006, și Decizia Curții Constituționale nr. 1.250 din 7 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 16 noiembrie 2010).

19.2 Opinia referentului

Potrivit art. 11 din Legea-cadru nr. 153/2017, pentru funcționarii publici și personalul contractual din cadrul familiei ocupaționale „Administrație” din primării și consilii locale, salariile de bază se stabilesc prin hotărâre a consiliului local. Nivelul veniturilor salariale se stabilește, în condițiile prevăzute la alin. (1) și (3), fără a depăși nivelul indemnizației lunare a funcției de viceprimar.

Se observă în primul rând că legiuitorul utilizează două noțiuni distincte pe care de altfel le și definește în art. 7 alin.1 lit. a), respectiv lit. m) și anume, salariul de bază și nivelul veniturilor salariale.

Salariul de bază care presupune suma de bani la care are dreptul lunar personalul plătit din fonduri publice, corespunzător funcției, gradului/treptei profesionale, gradației, vechimii în specialitate, astfel cum este stabilită în anexele nr. I - IX este inferior venitului salarial lunar care presupune alăturarea salariului de bază unor



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

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

componente de tipul sporurilor, majorărilor, adaosurilor, primelor și premiilor, precum și altor drepturi în bani și/sau în natură, corespunzătoare categoriei de personal specifice.

În concluzie, salariul de bază majorat cu procent de până la 50% pentru personalul nominalizat în echipele de proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile trebuie să fie inferior sau egal indemnizației lunare a funcției de viceprimar.

19.3 Opinia formatorului INM

19.3.1 Chestiune prealabilă

Observăm că propunerea nu a dat naștere la opinii divergente în cadrul instanțelor judecătorești. Potrivit practicii administrative urmată constant în astfel de situații de formatorul INM, o problemă care nu a dat încă naștere la hotărâri judecătorești divergente va fi totuși soluționată dacă, având în vedere că este întâlnită în mod repetat în litigii aflate pe rolul instanțelor judecătorești, a făcut obiect de dezbateri doctrinară și/sau de discuții contradictorii în ședințele de secție și apare iminent că va conduce la practică judiciară divergentă. Din materialul transmis, nu rezultă însă că aceasta ar fi situația în speță.

Pentru aceste considerente, apreciem că problema de drept nu poate fi discutată în cadrul întâlnirilor organizate în baza Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 148/2015, destinate unificării practicii judiciare, motiv pentru care propunem, în principal, lăsarea ei nesoluționată ca fiind, în prezent, pur teoretică.

În subsidiar, în situația în care divergența de opinii este considerată iminentă și se apreciază că ar trebui prevenită, propunem soluția ce decurge din interpretarea dată în continuare.



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

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

19.3.2 Contextul legislativ; clarificarea problemei de drept

Problema ridicată de Curtea de Apel Brașov privește raportul dintre dispozițiile art. 11 alin. 1, 3 și 4 și art. 16 alin. 1 din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (în continuare, toate referirile sunt la acest act normativ).

Aceste dispoziții fac parte din Capitolul II al legii-cadru, intitulat *Salarizarea*, care are trei secțiuni:

- Secțiunea 1 reglementează sistemul de stabilire a salariilor de bază, soldelor de funcție/salariilor de funcție, indemnizațiilor de încadrare și indemnizațiilor lunare în sectorul bugetar (art. 9-13);

- Secțiunea a 2-a reglementează alte drepturi salariale (art. 14-19); acestea sunt expres enumerate în cuprinsul secțiunii: a) drepturi salariale pentru deținerea titlului științific de doctor, b) drepturi salariale pentru activitatea de control financiar preventiv, c) drepturi salariale pentru activitatea prestată în proiecte finanțate din fonduri europene, d) drepturi salariale pentru gestionarea de proiecte finanțate din fonduri europene, e) indemnizația de hrană și f) salariul de bază pentru funcțiile de conducere;

- Secțiunea a 3-a reglementează sporurile (art. 20-26); de ex., sporul pentru munca de noapte, pentru condiții de muncă, etc.

Fiecare secțiune are dispoziții care direct, sau prin trimitere la alte articole, arată limita superioară a salariilor de bază (sau a echivalentelor acestora, solde, indemnizații, etc.), a celorlalte drepturi salariale precum și a sporurilor.

În acest context, Curtea de Apel Brașov se întreabă care este limita maximă de salarizare în cazul funcționarilor publici din familia ocupațională "Administrație" care, pe lângă activitatea curentă pentru care sunt salariați potrivit art. 11, desfășoară



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

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

activități în proiecte finanțate din fonduri europene, pentru care legea-cadru stabilește un drept salarial distinct, reglementat de art.16.

În continuare, vom reproduce dispozițiile legale relevante, vom face clare două variante interpretative divergente ale acestora după care, în sfârșit, vom propune o soluție problemei de drept.

Astfel, potrivit art. 11:

(1) Pentru funcționarii publici și personalul contractual din cadrul familiei ocupaționale "Administrație" din aparatul propriu al consiliilor județene, primării și consilii locale, din instituțiile și serviciile publice de interes local și județean din subordinea acestora, salariile de bază se stabilesc prin hotărâre a consiliului local, a consiliului județean sau a Consiliului General al Municipiului București, după caz, în urma consultării organizației sindicale reprezentative la nivel de unitate sau, după caz, a reprezentanților salariaților.

(...)

(3) Stabilirea salariilor lunare potrivit alin. (1) se realizează de către ordonatorul de credite, cu respectarea prevederilor art. 25^[29].

(4) Nivelul veniturilor salariale se stabilește, în condițiile prevăzute la alin. (1) și (3), fără a depăși nivelul indemnizației lunare a funcției de viceprimar sau, după caz, a indemnizației lunare a vicepreședintelui consiliului județean, sau, după caz, a viceprimarului municipiului București, corespunzător nivelului de organizare: comună, oraș, municipiu, sectoarele municipiului București, primăria generală a municipiului

²⁹ Potrivit art. 25 alin. 1, [I]imitarea sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor și a altor drepturi (1) Suma sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor, inclusiv cele pentru hrană și vacanță, acordate cumulativ pe total buget pentru fiecare ordonator de credite nu poate depăși 30% din suma salariilor de bază, a soldelor de funcție/salariilor de funcție, soldelor de grad/salariilor gradului profesional deținut, gradațiilor și a soldelor de comandă/salariilor de comandă, a indemnizațiilor de încadrare și a indemnizațiilor lunare, după caz.

Celelalte alineate reglementează câteva situații de excepție de la alineatul 1, fără relevanță pentru problema de drept în discuție.



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

București, exclusiv majorările prevăzute la art. 16 alin. (2), cu încadrarea în cheltuielile de personal aprobate în bugetele de venituri și cheltuieli.

Potrivit art. 16, intitulat *Drepturi salariale pentru activitatea prestată în proiecte finanțate din fonduri europene:*

(1) Personalul din instituțiile și/sau autoritățile publice nominalizat în echipele de proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile beneficiază de majorarea salariilor de bază, soldelor de funcție/salariilor de funcție, indemnizațiilor de încadrare cu până la 50%, indiferent de numărul de proiecte în care este implicat. Această majorare se aplică proporțional cu timpul efectiv alocat activităților pentru fiecare proiect.

(2) Indemnizațiile lunare ale președinților și vicepreședinților consiliilor județene și primarilor și viceprimarilor unităților administrativ-teritoriale care implementează proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile se majorează cu până la 25%.

(...).

Observăm că, într-adevăr, sunt posibile două interpretări:

- potrivit uneia, se pare că unanim agreată la nivelul Curții de Apel Brașov, un funcționar public din familia ocupațională "Administrație" nu poate să obțină un venit salarial (în sensul dat acestei noțiuni de art. 7 alin. 1 lit. m din legea-cadru³⁰) mai mare decât *nivelul indemnizației lunare a funcției de viceprimar sau, după caz, a indemnizației lunare a vicepreședintelui consiliului județean, sau, după caz, a viceprimarului municipiului București*, chiar dacă desfășoară activități în proiecte

³⁰ [V]enitul salarial al personalului din sectorul bugetar cuprinde salariile de bază, soldele de funcție/salariile de funcție, soldele de grad/salariile gradului profesional deținut, gradațiile, soldele de comandă/salariile de comandă, indemnizațiile de încadrare, indemnizațiile lunare și, după caz, compensațiile, indemnizațiile, sporurile, majorările, adaosurile, primele și premiile, precum și alte drepturi în bani și/sau în natură, corespunzătoare fiecărei categorii de personal din sectorul bugetar.

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

finanțate din fonduri europene; limita prevăzută de art. 11 alin. 4 din legea-cadru este una absolută;

- potrivit altei interpretări posibile, la care aderăm, funcționarii publici aflați în ipoteza de mai sus, vor putea să depășească această limită; în cazul lor, limita dreptului salarial aferent activității desfășurate în cadrul proiectului este dată de art. 16 alin. 1, iar acest drept salarial suplimentar se adaugă veniturilor salariale cuvenite în temeiul art. 11.

19.3.3 Soluționarea problemei de drept

În esență, argumentul care susține prima interpretare are următorii pași:

- noțiunea de ”venituri salariale” este definită de legiuitor (art. 7 alin. lit. m din legea-cadru) și include salariul de bază (sau echivalentul acestuia), sporuri (indiferent de denumirea acestora) și orice alte drepturi salariale (indiferent de denumirea acestora);

- noțiunea de ”venituri salariale” trebuie să aibă același înțeles în tot cuprinsul legii-cadru, pentru a asigura coerența acesteia;

- art. 11 alin. 4 din legea-cadru limitează explicit ”veniturile salariale” ale funcționarilor publici și personalului contractual din cadrul familiei ocupaționale ”Administrație” din aparatul propriu al consiliilor județene, primării și consilii locale, din instituțiile și serviciile publice de interes local și județean din subordinea acestora, stabilind că acestea nu pot să depășească *nivelul indemnizației lunare a funcției de viceprimar sau, după caz, a indemnizației lunare a vicepreședintelui consiliului județean, sau, după caz, a viceprimarului municipiului București, corespunzător nivelului de organizare;*



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

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

- în consecință, datorită sensului general pe care îl are noțiunea de ”venituri salariale” și a limitării explicite aduse acestora de dispozițiile art. 11 alin. 4, funcționarii publici cărora li se aplică aceste prevederi nu pot obține venituri superioare acestei limite chiar dacă desfășoară activități prestate în proiecte finanțate din fonduri europene.

Argumentul este puternic, se bazează pe textul legii și asigură, acesta fiind cel mai mare avantaj al lui, coerența noțiunii de ”venituri salariale” (vom numi acest argument ca fiind ”argumentul coerenței”). Dezavantajele, după cum se va arăta, sunt că se abate de la stricta interpretare a art. 11 alin. 4, că aduce atingere scopului pentru care este acordat dreptul salarial suplimentar prevăzut de art. 16 alin. 1 (absorbția fondurilor europene prin cointeresarea funcționarilor de a se implica în derularea acestora) și că produce inechitate (altfel spus, că este contrar voinței legiuitorului care, prin definiție, trebuie interpretată ca fiind conformă principiului echității).

Interpretarea alternativă, potrivit căreia funcționarii publici cărora li se aplică prevederile art. 11 alin. 4 din legea-cadru pot depăși limita instituită de aceste dispoziții dacă desfășoară activități prestate în proiecte finanțate din fonduri europene, încearcă să corijeze toate aceste dezavantaje.

Astfel, în primul rând, art. 11 alin. 4 din legea-cadru se referă strict la nivelul veniturilor salariale stabilit în condițiile alin. 1 (referitor la salariul de bază) și alin. 3 (care trimite la art. 25 care, la rândul său, limitează sporurile), altfel spus, se referă la veniturile salariale rezultate din salariul de bază (sau echivalent) și din sporuri (secțiunile 1 și 3), fără să facă vreo referire la alte drepturi salariale (cele reglementate de secțiunea 2). Interpretând strict aceste dispoziții, tragem concluzia că nivelul veniturilor salariale stabilit de art. 11 alin. 4 poate fi depășit în condițiile art. 16 alin. 1 din legea-cadru (argumentul strictei interpretări).



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

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

În al doilea rând, apare ca evident că art. 16 alin. 1 are drept scop sporirea absorbției fondurilor europene prin cointeressarea funcționarilor publici și a personalului contractual³¹ de a se implica activ în desfășurarea de activități în proiecte finanțate din fonduri europene. Or, dacă prima interpretare ar fi cea corectă, nu va exista niciun interes salarial pentru funcționarii care au deja un venit salarial egal cu indemnizația lunară a funcției de viceprimar, etc. de a se implica în proiecte finanțate din fonduri europene deoarece activitatea nu le aduce nicio creștere de venituri salariale. De aceea, pentru a respecta scopul legii și intenția legiuitorului, trebuie acceptat că art. 16 alin. 1 permite venituri salariale peste limita dată de art. 11 alin. 4. (argumentul intenției legiuitorului).

În plus, se poate observa că prima interpretare produce o inechitate greu de acceptat ca fiind conformă cu voința legiuitorului. Astfel, spre ex., dacă într-o primărie, un funcționar public sau personal contractual obține deja un venit salarial egal cu indemnizația viceprimarului, și în respectiva primărie începe derularea unui proiect finanțat din fonduri europene, atunci veniturile viceprimarului vor crește automat cu 25%, chiar fără nicio implicare în proiect, datorită prevederilor art. 16 alin. 2 din legea-cadru, pe când veniturile funcționarului public nu vor crește absolut deloc (art. 11 alin. 4 limitează veniturile funcționarului la nivelul venitului viceprimarului înainte de majorarea indemnizației acestuia cu 25%). O astfel de situație este posibilă și presupunem că va bloca accesarea fondurilor europene în instituțiile (primării, etc.) în care toți funcționarii publici și personalul contractual sau majoritatea acestora s-ar afla în această situație (imaginabilă în instituțiile cu personal redus); (argumentul echității).

³¹ Legea se referă la funcționari publici și personal contractual dar răspunsul va fi limitat doar la funcționarii publici datorită competenței SCAF.

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

Așa fiind, considerăm că argumentele bazate pe stricta interpretare, pe intenția legiuitorului și pe echitate trebuie să prevaleze.

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

Funcționarii publici din familia ocupațională ”Administrație”, salarizați potrivit art. 11 alin. 1, 3 și 4 din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, pot obține venituri salariale mai mari decât nivelul indemnizației lunare a funcției de viceprimar sau, după caz, a indemnizației lunare a vicepreședintelui consiliului județean, sau, după caz, a viceprimarului municipiului București, dacă desfășoară activități în proiecte finanțate din fonduri europene, în condițiile art. 16 alin. 1 din aceeași lege-cadru.

S-a hotărât soluționarea problemei de drept. Cu majoritate, participanții la întâlnire au susținut opinia contrară celei exprimate de formatorul INM, respectiv:

Funcționarii publici din familia ocupațională ”Administrație”, salarizați potrivit art. 11 alin. 1, 3 și 4 din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, nu pot obține venituri salariale mai mari decât nivelul indemnizației lunare a funcției de viceprimar sau, după caz, a indemnizației lunare a vicepreședintelui consiliului județean, sau, după caz, a viceprimarului municipiului București, chiar dacă desfășoară activități în proiecte finanțate din fonduri europene, în condițiile art. 16 alin. 1 din aceeași lege-cadru.

20. Titlul problemei de drept: drepturi salariale solicitate de ofițerii de poliție care au participat la misiuni internaționale în afara teritoriului statului român, în zonele de operații, prevăzute de art. 1(1) lit. a) și art. 3 din H.G. nr. 1086/2004 (Curtea de Apel București)

Materia: contencios administrativ și fiscal



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

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

Subcategoria: litigiu funcționari publici, drepturi salariale - diurna în valută, costuri pentru facilitarea legăturii cu familia

Obiectul din Ecris: litigiu privind funcționarii publici

Actul normativ incident: H.G. nr. 1086/2004, HG 518/1995

20.1 Practica judiciară

Problema de drept s-a născut în legătură cu acțiuni formulate de polițiștii delegați în misiuni internaționale de menținere a păcii prin care se solicită drepturi bănești constând în diurna zilnică în valută și indemnizația zilnică în valută pentru facilitarea legăturii cu familia/recreere pentru perioada cât au fost delegați, considerând că indemnizația primită din partea ONU nu acoperă și aceste drepturi bănești; temeiul de drept al acțiunii îl constituie dispozițiile art. 1(1) lit. a) din H.G. nr. 1086/2004 și a costurilor pentru facilitarea legăturii cu familia conform art. 3 din H.G. nr. 1086/2004.

Într-o primă opinie, instanțele au admis cererea reclamanților arătând, în esență, că nu există identitate între diurna acordată pentru acoperirea cheltuielilor zilnice de hrană și diurna în valută stabilite de HG 1086/2004.

În sprijinul acestei opinii a fost identificată următoarele decizii civile: decizia nr. 2290/25.11.2020 pronunțată de Curtea de Apel București Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal în Dosarul nr. 1646/3/2020; decizia nr. 2259/23.11.2020 pronunțată de Curtea de Apel București Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal în Dosarul nr. 21016/3/2019.

Într-o a doua opinie, acțiunile au fost respinse ca neîntemeiate, arătându-se că, pe de o parte, Legea 121/2011 cuprinde reglementări referitoare la ”participarea forțelor armate la misiuni și operații în afara teritoriului statului român”, la art.1 precizându-se expres că ”Prezenta lege reglementează condițiile în care forțele armate



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

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

ale României, denumite în continuare forțe armate, participă la misiuni și operații în afara teritoriului statului român”. Pe de altă parte, date fiind prevederile art. 5 și art. 17 alin. 8 din OUG 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Internelor și Reformei Administrative și dată fiind calitatea reclamantului de funcționar cu statut special-polițist, acestuia îi sunt aplicabile dispozițiile speciale, respectiv Legea nr.360/2002 și OUG nr.30/2007, aceste din urmă dispoziții făcând trimitere expresă la cele ale HG nr.518/1995 privind unele drepturi și obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar, cu atât mai mult cu cât prevederile O.U.G. nr. 30/2007 conțin mențiunea expresă în sensul că personalului din cadrul M.A.I. trimis în misiuni internaționale umanitare și de menținere a păcii îi sunt aplicabile dispozițiile legale privind personalul trimis în misiune temporară în străinătate. Dispozițiile HG nr.1086/2004, la care face trimitere reclamantul, nu sunt aplicabile raportului juridic litigios.

În sprijinul acestei opinii a fost identificată decizia civilă nr. 872/8 Aprilie 2021 pronunțată de Curtea de Apel București Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 3506/3/2020.

20.2 Opinia referentului

Referentul arată că această problemă a fost dezbătută și în cadrul întâlnirii președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel, desfășurată la Timișoara, 22-23 aprilie 2021, în cadrul căreia participanții au decis amânarea soluționării problemei de drept până la soluționarea dosarului nr. 661/1/2021, cu precizarea că în cazul respingerii ca inadmisibilă a sesizării, au agreeat soluția propusă de formatorii INM, în sensul că cea de-a doua opinie a interpretat și aplicat corect dispozițiile legale.



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

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

De asemenea, se arată că prin Decizia nr. 38/2021 pronunțată în dosarul nr. 661/1/2021 de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie civilă s-au dispus următoarele:

Respinge, ca inadmisibilă, sesizarea formulată de Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, în dosarul nr. 28560/3/2019, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept:

Interpretarea și aplicarea prevederilor art. 1 alin. (1) și art. 3 din Hotărârea Guvernului nr. 1.086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană cuvenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român, nepublicată în Monitorul Oficial al României, în sensul de a se stabili dacă drepturile bănești reglementate de aceste prevederi (diurna în valută și suma pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere) trebuie acordate de statul român necondiționat de plata acelorași drepturi de către organizațiile internaționale sub egida cărora se desfășoară misiunea, chiar și sub o altă denumire și într-un alt quantum, dar în același scop.

20.3 Opinia formatorului INM

Într-adevăr, așa cum arată referentul din cadrul Curții de Apel București, problema de drept a fost discutată la întâlnirea precedentă, fiind ridicată de Curtea de Apel Suceava sub următoarea formă: plata drepturilor bănești constând în diurna zilnică în valută și indemnizația zilnică în valută pentru facilitarea legăturii cu familia/recreere, aferente perioadei în care reclamantii, polițiști, s-au aflat în misiuni internaționale de menținere a păcii³².

³² Vezi problema nr. 8 din Minuta întâlnirii președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel de la Timișoara, din 22-23 aprilie 2021, accesibilă la adresa:

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

De asemenea, într-o formă asemănătoare³³, problema a făcut obiectul unei cereri de pronunțare a unei hotărâri prealabile, respinsă ca inadmisibilă prin HP nr. 38/2021³⁴ pronunțată în dosar nr. 661/1/2021.

Având în vedere aceste împrejurări precum și faptul că la întâlnirea precedentă toți judecătorii SCAF ai ÎCCJ care și-au exprimat punctul de vedere au susținut propunerea formatorului INM iar participanții, cu unanimitate, au decis amânarea soluționării problemei de drept până la soluționarea dosarului nr. 661/1/2021, cu precizarea că în cazul respingerii ca inadmisibilă a sesizării, sunt de acord cu soluția propusă de formatorul INM, ne limităm în continuare să reamintim dezlegarea propusă cu acea ocazie.

Atragem însă atenția că deși cererea de pronunțare a hotărârii prealabile a fost respinsă ca inadmisibilă, în esență pentru că forma în care a fost pusă întrebarea era ipotetică și nu prezenta un grad de dificultate care să justifice declanșarea mecanismului reglementat de art. 519 din Codul de procedură civilă, interpretarea normelor legale fiind una facilă (vezi paragrafele 71 - 72) Înalta Curte a validat orientarea majoritară a instanțelor și a dat o dezlegare în considerentele deciziei. Considerăm semnificative paragrafele 74 și 75, pe care le reproducem în continuare:

74. Argumentul potrivit căruia dacă un drept de natură salarială este prevăzut de legislația națională el trebuie acordat de statul român în mod necondiționat este vădit

http://inm-lex.ro/wp-content/uploads/2021/06/Minuta-intalnire-practica-neunitara-SCAF- -Timisoara-22_23_04_2021_site.pdf

³³ Cerea a privit [i]nterpretarea și aplicarea prevederilor art. 1 alin. (1) și art. 3 din Hotărârea Guvernului nr. 1.086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană cuvenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român, nepublicată în Monitorul Oficial al României, în sensul de a se stabili dacă drepturile bănești reglementate de aceste prevederi (diurna în valută și suma pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere) trebuie acordate de statul român necondiționat de plata acelorași drepturi de către organizațiile internaționale sub egida cărora se desfășoară misiunea, chiar și sub o altă denumire și într-un alt cuantum, dar în același scop.

³⁴ Decizia a fost publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 922 din 27 septembrie 2021.



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

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

eronat. În speța de față, interpretarea normei naționale nu se poate face în mod izolat, ci doar prin coroborare cu reglementările europene sau internaționale care au asigurat cadrul legal de desfășurare a misiunii la care a participat polițistul. Dacă, potrivit acestor reglementări, o anumită cheltuială este preluată de organizația internațională sau de statul partener, se creează un cadru legal derogator de la norma națională, polițistul aflat în misiune nefiind îndreptățit să solicite același beneficiu atât de la partenerul extern, în baza reglementărilor internaționale sau europene, cât și de la autoritățile naționale, în temeiul legislației interne.

75. Acest raționament rămâne pe deplin valabil și atunci când drepturile bănești acordate de către partenerul extern conform acordurilor/înțelegerilor tehnice europene sau internaționale sunt structurate în mod diferit față de reglementarea națională. Important este ca, în esență, plățile efectuate de partener să fi avut în vedere, în ansamblu, aspectele la care s-a raportat și legiuitorul intern atunci când a reglementat drepturile polițistului aflat în misiune.

Urmând acest raționament, acordarea necondiționată a acestor drepturi nu mai poate fi dispusă de către instanțe deoarece decizia Înaltei Curți este obligatorie atât în ce privește dispozitivul cât și considerentele.

Observăm încă că acordarea condiționată a acestor drepturi (condiționat ca ele să nu fi fost acordate polițiștilor, chiar și sub o altă denumire, dar în același scop, de către organizațiile internaționale) lasă încă loc practicii judiciare neunitare, așa cum rezultă din paragraful 60 al aceleiași decizii, în care Înalta Curte rezumă soluțiile pronunțate în baza opiniei majoritare a instanțelor:

60. În cadrul acestei orientări jurisprudențiale se regăsesc atât soluții de respingere a acțiunilor, instanțele apreciind că drepturile încasate de polițiștii reclamanți de la partenerii externi sunt identice cu cele pretinse de la statul român,



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

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

cât și soluții de admitere a acțiunilor și de obligare a pârâtului la plata sumelor solicitate cu motivarea că nu există identitate între sumele pretinse pe calea acțiunilor și cele deja încasate de la instituțiile sub egida cărora s-au derulat misiunile la care au participat reclamantii.

Având în vedere că această practică judiciară divergentă în cadrul opiniei majoritare poate continua deoarece Înalta Curte, judecând în limitele întrebării, nu a validat o soluție sau alta, considerăm că răspunsul propus în cadrul întâlnirii anterioare poate fi încă util. Într-adevăr, cum procedura reglementată de Hotărârea CSM nr. 148/2015, completă prin HCSM nr. 725/2015, este mult mai flexibilă decât dispozițiile Codului de procedură civilă referitoare la procedura hotărâririi prealabile, formatorul INM are posibilitatea să reformuleze întrebarea, să o clarifice, să o extindă sau să o restrângă astfel încât să propună un răspuns cât mai util instanțelor chiar și cu privire la acele chestiuni care nu sunt explicit formulate în întrebare dar care rezultă din ea și care ridică probleme în practica judiciară. Chestiunea nu pune niciun risc procedural deoarece întrebarea reformulată este validată sau nu în cadrul întâlnirii și, în final, instanțele sunt cele care decid, după ce în prealabil ascultă argumentele părților (o astfel de flexibilitate nu este posibilă în cazul unei decizii HP sau RIL).

Așa fiind, vom reproduce în continuare un extras din Minuta întâlnirii președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel de la Timișoara, din 22-23 aprilie 2021, referitor la propunerea formatorului INM cu privire la problema de drept în discuție:

Chestiuni prealabile; clarificarea problemei de drept

A/ Legea nr. 42/2004 (abrogată de art. 29 din Legea nr. 121/2011) reglementa participarea forțelor armate la misiuni în afara teritoriului statului român. Art. 2 alin. 1



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

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

lit. a-g din lege enumera misiunile la care pot participa forțele armate în afara teritoriului statului român. Între acestea se numără misiunile în sprijinul păcii (lit. b) și cele de asistență umanitară (lit. c). La astfel de misiuni pot participa, pe lângă forțele armate, și polițiști, în acest sens fiind dispozițiile art. 5 din OUG nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne potrivit cărora *[l]a solicitarea Președintelui României și cu aprobarea Parlamentului, Ministerul Afacerilor Interne participă cu efective și tehnică din dotare la misiuni internaționale sau multinaționale umanitare și de menținere a păcii în afara teritoriului național).*

Potrivit art. 1 alin. 1 din HG nr. 1086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană cuvenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român³⁵, *[p]ersonalul participant la misiunile prevăzute la art. 2 lit. b) și c) din Legea nr. 42/2004 privind participarea forțelor armate la misiuni în afara teritoriului statului român, în zonele de operații beneficiază de diurnă în valută, care nu include cheltuieli de hrană, calculată în baza ordinului de numire în funcție, de la data părăsirii teritoriului național și până la data intrării în țară, după executarea misiunii: a) ofițerii - 40 dolari SUA/zi/persoană; b) alte categorii de personal - 35 de dolari SUA/zi/persoană.*

Potrivit art. 2 alin. 1, *[p]ersonalul participant la misiuni în afara teritoriului statului român prevăzut la art.1, denumit în continuare personal, beneficiază gratuit de drepturi de hrană și cazare; potrivit alin. 2, [h]rănirea și cazarea personalului se asigură în conformitate cu prevederile acordurilor/înțelegerilor tehnice încheiate pentru participarea la misiune iar potrivit alin. 3, [î]n lipsa unor acorduri/înțelegeri*

³⁵ HG nr. 1086/2004 are caracter militar și nu a fost publicată în M. Of. (cf. notei aferente art. 7 lit. a din HG nr. 46/2020, care abrogă HG nr. 1086/2004). Totuși, ea nu are caracter secret și este citată în cuprinsul diferitelor hotărâri judecătorești. În lipsa comunicării unei copii de către Curtea de Apel Suceava, în cuprinsul prezentului punctaj ne-am folosit de textul HG nr. 1086/2004 așa cum este citat în cuprinsul deciziei nr. 1867/17.04.2019 pronunțată de Curtea de Apel București. Secția a VIII-a SCAF, accesibilă în baza de date Lege5.



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

tehnice, personalul beneficiază de o alocație valorică de 20 de dolari SUA/zi/persoană și de cazare potrivit Hotărârii nr. 518/1995 privind unele drepturi și obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar, cu modificările și completările ulterioare.

În sfârșit, potrivit art. 3, [p]e durata misiunii, personalul beneficiază de 1 dolar SUA/zi persoană pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere.

Așadar, deși Legea nr. 42/2004 a fost abrogată în 2011 și înlocuită de Legea nr. 121/2011, HG nr. 1086/2004 (emisă în vederea organizării executării art. 2 lit. b) și c) din Legea nr. 42/2004) a rămas în vigoare până în 2020, fapt explicabil datorită împrejurării că misiunile *de pace* și *de asistență umanitară* au fost menținute și în noua lege (vz. art. 2 alin. 1 lit. c și d din Legea nr. 121/2011).

Distinct de HG nr. 1086/2004, HG nr. 518/1995, în vigoare și în prezent, reglementează unele drepturi și obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar. Această din urmă hotărâre de Guvern nu are în vedere explicit misiunile *de pace* și *de asistență umanitară*.

B/ Problema ridicată de Curtea de Apel Suceava se referă la ”plata drepturilor bănești constând în diurna zilnică în valută și indemnizația zilnică în valută pentru facilitarea legăturii cu familia/recreere, aferente perioadei în care reclamanții, polițiști, s-au aflat în misiuni internaționale de menținere a păcii”.

Suma plătită personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român *pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere*, reglementată de art. 3 din HG nr. 1086/2004, nu este calificată de legiuitor ca fiind diurnă sau indemnizație, așa cum o denumeste referentul din cadrul Curții de Apel Suceava. În lipsa unei calificări legale anume, pentru a elimina orice confuzii cu alte sume de bani cuvenite acestui personal



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

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

(sau personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar la care se referă HG nr. 518/2004) și care poartă expres denumirile de ”diurnă” și ”indemnizație”, o vom numi ”beneficiu” (verbul folosit de legiuitor este ”a beneficia”, motiv pentru care ne-am aliniat acestei terminologii).

Divergența de opinii rezultă din modul diferit în care instanțele înțeleg raportul dintre HG nr. 1086/2004 și HG nr. 518/2005, aspect esențial de vreme ce doar prima hotărâre de Guvern reglementează beneficiul de 1 dolar SUA/zi persoană pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere. Astfel, în acțiuni formulate de polițiști, participanți la misiuni de menținere a păcii sau de asistență umanitară în afara teritoriului statului român pentru plata beneficiului în discuție, prima opinie, din cele menționate la pct. 1.1, aplică HG nr. 1086/2004 și acordă beneficiul, pe când cea de-a doua opinie aplică HG nr. 518/2004 și respinge cererea.

Înainte de a sugera o soluție, din motive de claritate și exactitate, considerăm necesar să reformulăm problema după cum urmează:

Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 1086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană cuvenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român, nepublicată, în prezent abrogată, în cazul acțiunilor formulate de polițiști care au participat la misiuni de menținere a păcii sau de asistență umanitară în afara teritoriului statului român, având ca obiect plata beneficiului de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere.

[...] Soluționarea problemei

[...], după cum s-a arătat, HG nr. 1086/2004 reglementează drepturile personalului participant la misiunile prevăzute la art. 2 lit. b) și c) din Legea nr.



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

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

42/2004, respectiv a personalului participant la misiuni de menținere a păcii sau de asistență umanitară în afara teritoriului statului român. Beneficiarii acestor drepturi sunt militarii și personalul civil din cadrul forțelor armate, deoarece Legea nr. 42/2004 are ca obiect de reglementare, stipulat expres în titlul legii, participarea forțelor armate la misiuni în afara teritoriului statului român. Prima opinie exprimată în cadrul Curții de Apel Suceava extinde domeniul de aplicare al acestor dispoziții și unei categorii de personal care nu face parte din cadrul forțelor armate, respectiv polițiștii.

Este adevărat că polițiștii pot să participe și ei la misiuni de menținere a păcii și de asistență umanitară dar temeiul legal al participării lor este diferit, respectiv art. 5 din OUG nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne (MAI), potrivit căruia, *[l]a solicitarea Președintelui României și cu aprobarea Parlamentului, Ministerul Afacerilor Interne participă cu efective și tehnică din dotare la misiuni internaționale sau multinaționale umanitare și de menținere a păcii în afara teritoriului național.*

[...], dispozițiile legale aplicabile efectivelor MAI care participă la astfel de acțiuni sunt stabilite expres de legiuitor care, în cuprinsul art. 17 alin. 8 din aceeași ordonanță de urgență, arată că *[p]e timpul participării la misiunile forțelor prevăzute la art. 5, efectivelor Ministerului Afacerilor Interne le sunt aplicabile dispozițiile legale privind personalul trimis în misiune temporară în străinătate.*

Or, dispozițiile legale la care se face trimitere sunt date (în ce privește problema în discuție) de HG nr. 518/1995 privind unele drepturi și obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar, care au aplicabilitate generală, și nu de HG nr. 1086/2004 care, după cum am văzut, se aplică personalului din cadrul forțelor armate.



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

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

Drepturile reglementate de HG nr. 1086/2004 și de HG nr. 518/1995 sunt parțial diferite; spre exemplu, cuantumul diurnelor diferă, fiind mai mari cele acordate prin HG nr. 518/1995 (vezi nota de fundamentare a HG nr. 46/2020 pentru stabilirea drepturilor de diurnă, cazare, hrană, facilitarea legăturii cu familia, recreere și transport ale personalului militar și civil participant la misiuni și operații în afara teritoriului statului român, care a eliminat diferențele prin abrogarea HG nr. 1086/2004³⁶) iar beneficiul de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere (adică beneficiul care a dat naștere divergenței) este acordat doar de HG nr. 1086/2004, așa cum s-a arătat.

Legiuitorul a sesizat (la un moment dat) problemele care pot să apară din această diferență și a remediat situația prin emiterea HG nr. 46/2020. Instanțele nu pot să o rezolve decât, în măsura posibilului, prin interpretarea dispozițiilor legale, fără să se substituie legiuitorului. Interpretarea nu poate să conducă însă la efectele pe care le-ar avea o lege terță, rezultată din cumularea drepturilor acordate de HG nr. 518/1995 cu cele stabilite prin HG nr. 1086/2004. Or, tocmai acest efect îl are prima opinie emisă în cadrul Curții de Apel Suceava: polițiști care au încasat drepturile prevăzute de prima hotărâre de Guvern, care nu includeau și beneficiul de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere, l-au solicitat și l-au obținut în temeiul celei de-a doua.

În plus, în cadrul primei opinii nu se face nicio referire la dispozițiile art. 5 și art. 17 alin. 8 din OUG nr. 30/2007, în mod evident incidente în cauză și, considerăm noi, decisive. Interpretarea noțiunii de ”misiuni cu caracter temporar” care apare în HG nr. 518/1995 dar nu și în HG nr. 1086/2004 [...] nu poate conduce la concluzia că misiunile la care se referă această din urmă hotărâre de Guvern ar avea un alt caracter (în mod

³⁶ Accesibilă la adresa <https://gov.ro/ro/print?modul=subpagina&link=nota-de-fundamentare-hg-nr-46-20-01-2020> (accesată la data de 09.04.2021).

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

cert ele sunt prin natura lor tot temporare) ci doar că legiuitorul a folosit un limbaj mai precis, din acest punct de vedere, în cadrul HG nr. 518/1995.

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

Dispozițiilor art. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 1086/2004 pentru stabilirea sporurilor specifice și a drepturilor de diurnă, cazare și hrană cuvenite personalului participant la misiuni în afara teritoriului statului român, nepublicată, în prezent abrogată, se interpretează în sensul că polițiștii care au participat la misiuni de menținere a păcii sau de asistență umanitară în afara teritoriului statului român nu beneficiază pe timpul misiunii de 1 dolar SUA/zi pentru facilitarea legăturii cu familia și recreere.

În urma dezbaterilor au rezultat următoarele:

- problemele de drept în cazul acțiunilor formulate de polițiștii participanți la misiuni în afara teritoriului statului român nu se reduc la interpretarea art. 3 din HG nr. 1086/2004 anterior anului 2015 ci și ulterior și, de asemenea, includ și interpretarea art. 1 din aceeași hotărâre de Guvern; în plus, reprezentanta Curții de Apel Cluj a ridicat problema prescripției dreptului polițiștilor de a pretinde acordarea drepturilor prevăzute de art. 1 și 3 din HG nr. 1086/2004 și a arătat că va întocmi pentru întâlnirea următoare un material privind această din urmă problemă de drept;

- pentru soluționarea primelor două probleme de drept (interpretarea art. 1 și 3 din HG nr. 1086/2004 în cazul acțiunilor formulate de polițiști participanți la misiuni în afara teritoriului României, misiuni atât anterioare cât și ulterioare anului 2015) este relevantă HP nr. 30/2017; reprezentanta Înaltei Curți precum și reprezentanții mai multor curți de apel (printre care București, Craiova, Iași, Oradea) au arătat că, spre



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

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

diferență de cele susținute de formatorul INM, din cuprinsul acestei decizii HP rezultă că HG nr. 1086/2004 ar fi aplicabil polițiștilor și anterior anului 2015.

Cu unanimitate, participantii au decis amanarea luarii unei decizii, urmand a se analiza oportunitatea activarii mecanismului legal de unificare a jurisprudentei prin promovarea unui recurs in interesul legii. De asemenea, după cum s-a arătat, Curtea de Apel Cluj urmează să sesizeze INM cu privire la problema prescripției.

21. Titlul problemei de drept: aplicabilitatea art. 1 alin.5 ind.1 din OUG 83/2014, aprobată și modificată prin Legea nr.71/2015 în cazul polițiștilor; consecința intrării în vigoare a O.U.G. nr. 75/2020; lipsa obiectului acțiunii. (Curtea de Apel Timișoara)

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: - procedură administrativă - excepția lipsei obiectului acțiunilor vizând egalizarea drepturilor salariale potrivit art.1 alin.5 ind.1 din OUG nr.83/2014, aprobată și modificată prin Legea nr.71/2015; drept material - funcționari publici cu statut special, polițiști.

Obiect Ecris: litigiu privind funcționari publici

Act normativ incident: O.U.G. nr.83/2014, aprobată și modificată prin Legea nr.71/2015, O.U.G. nr.75/2020.

21.1 Practica judiciară

Pe rolul Curții de Apel Timișoara și pe rolul instanțelor din țară au fost înregistrate mai multe dosare având ca obiect fie egalizarea salariilor în conformitate cu dispozițiile art.1 alin.5 ind.1 din OUG 83/2014 (aprobată și modificată prin Legea nr.71/2015), fie recunoașterea drepturilor salariale reprezentând sumele compensatorii aferente



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

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

sporurilor abrogate prin Legea cadru nr.330/2009 (privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice), sume compensatorii care au fost acordate doar acelor funcționari publici care le aveau în plată la data intrării în vigoare a legii menționate. Indiferent de modul de concepere a petitelor acțiunilor, trebuie observat că acestea tind la egalizarea nivelului de salarizare pentru funcționari publici - polițiști, care sunt încadrați în funcții similare cu cei care beneficiază de o salarizare superioară, ca urmare a aplicării legilor cadru de salarizare, începând cu legea nr. 330/2009.

Un prim aspect vizează aplicabilitatea dispozițiilor art.1 alin.5 ind.1 din OUG nr.83/2014 și în cazul polițiștilor, o parte a practicii considerând, până la pronunțarea Deciziei nr.51/2019 a ÎCCJ (Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept), că nu s-ar aplica acestei categorii socioprofesionale, întrucât polițiștii beneficiază de sporuri condiționat de îndeplinirea anumitor atribuții. Un alt motiv pentru respingerea acțiunilor a fost acela că sporurile la care fac referire reclamanții sunt în prezent abrogate.

În cauzele aflate în recurs pe rolul Curții de Apel Timișoara, reclamanții (recurenți sau intimați) au invocat o serie de hotărâri favorabile pronunțate de diferite instanțe din țară. Tot astfel, și autoritatea pârâtă (ITPF), a invocat în favoarea sa hotărâri prin care acțiunile polițiștilor au fost respinse.

După pronunțarea Deciziei nr. 51/2019 a ÎCCJ (Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept), la nivelul Curții de Apel Timișoara este acceptată opinia că dispozițiile art.1 alin.5 ind.1 din OUG 83/2014 sunt aplicabile și funcționarilor publici cu statul special (instanța supremă la paragraful 105 din decizia menționată a statuat că în mod determinant, principiul caracterului unitar al sistemului de salarizare se opune excluderii, din câmpul de aplicare a operațiunii egalizării la nivel maxim, a unei largi categorii socioprofesionale din personalul bugetar, așa cum este și cazul categoriei de personal a polițiștilor).



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

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

Totuși, opinia majoritară (dosar nr.1701/101/2020) este în sensul că, în lipsa dovedirii existenței unui alt funcționar care să ocupe o funcție similară și care să aibă o salarizare mai favorabilă decât cea a reclamantului, în raport de care să se efectueze comparația, acțiunea nu poate fi admisă.

Pe de altă parte, reclamantii susțin că nu pot face o astfel de dovadă întrucât deciziile de încadrare (ale altor funcționari) sunt acte secrete sau confidențiale.

În justificarea soluției de respingere a acțiunii, Curtea a reținut că obiectul acțiunii nu avea legătură cu decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.51/2019, care nu analizează regimul juridic al sumelor compensatorii solicitate de reclamant în cauză.

De asemenea, deși după introducerea acțiunilor a intrat în vigoare O.U.G. nr.75/2020, prin care a fost modificată O.U.G. nr.114/2018, cu recunoașterea retroactivă a drepturilor solicitate, Curtea a considerat că pentru drepturile recunoscute prin ordonanța menționată nu este întemeiată excepția lipsei de obiect (dosarul nr. 1274/115/2020*), întrucât la dosar nu se află dovezi vizând punerea în aplicare a O.U.G. nr. 75/2020.

În aceste cauze nu au fost solicitate informații de la pârât despre modul de punere în aplicare a O.U.G. nr. 75/2020.

Într-o altă opinie (dosar nr.1704/101/2020) exprimată în cadrul Curții de Apel Timișoara, se consideră că este necesară solicitarea unor informații suplimentare de la inspectoratul pârât, cu privire la nivelul maxim de salarizare, mai ales în contextul apariției O.U.G. nr. 75/2020. Aceste informații suplimentare sunt necesare atât pentru analizarea excepției lipsei de obiect, cât și pentru soluționarea fondului.

Prin ordonanța menționată (O.U.G. nr. 75/2020) a fost modificată O.U.G. nr.114/2018, fiind introdus articolul 34¹, prin care s-a prevăzut recalcularea cuantumurilor/valorilor salariilor de funcție aflate în plată pentru polițiști pentru



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

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

perioada de 3 ani, calculată până la 30 ianuarie 2020 (30.01.2017 - 30.01.2020), prin preluarea, după caz, a valorilor sporului de fidelitate, sporului pentru absolvirea instituțiilor de învățământ superior, cu diplomă de licență, sporului pentru condiții de pericol deosebit și sporului pentru complexitatea muncii prevăzute de legislația în vigoare până la data de 31 decembrie 2009/31 decembrie 2010.

În preambulul O.U.G. nr. 75/2020 se face trimitere la Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 51/2019 (Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept), arătându-se că această decizie produce efecte atât pentru trecut, în limita termenului de prescripție, calculat de la data publicării, cât și pentru viitor, fiind investită cu autoritate de lucru judecat și obligatorie pentru toate persoanele cărora li se adresează.

Prin urmare, O.U.G. nr. 75/2020 recunoaște dreptul la egalizarea veniturilor salariale retroactiv, începând cu data de 30.01.2017, în limita termenului de prescripție, pe care ordonanța îl raportează la data publicării în Monitorul Oficial a Deciziei nr. 51/2019 a ÎCCJ (Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept).

Au fost astfel solicitate informații cu privire la modul de punere în aplicare a O.U.G. nr.75/2020 și, în urma comunicării de către pârâtul ITPF a deciziilor de reîncadrare emise pentru reclamanții din cauză în baza acestei ordonanțe (din care rezultă inclusiv existența sau nu a studiilor superioare, data încadrării ori alte elemente de fapt), Curtea a constatat că simpla emitere a acestor decizii echivalează cu recunoașterea că reclamanții nu beneficiau de salarizarea maximă, respectiv de sumele compensatorii de care au beneficiat alți funcționari începând cu prima lege cadru de salarizare. Prin urmare, Curtea a acordat drepturile solicitate și pentru perioada anterioară datei de 30.01.2017, în limita termenului de prescripție (acțiunile au fost introduse înainte de intrarea în vigoare a O.U.G. nr. 75/2020). Pentru perioada ulterioară datei de 30.01.2017, acțiunile au fost respinse ca rămase fără obiect, dat



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

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

fiind că drepturile solicitate au fost recunoscute și puse în plată, conform noilor decizii de reîncadrare depuse la dosare.

Se pune astfel întrebarea dacă mai are obiect acțiunea pentru perioada pentru care drepturile solicitate sunt recunoscute (evident în măsura în care au fost depuse deciziile individuale de reîncadrare). De asemenea, un alt aspect de clarificat vizează soluția pe fond, respectiv dacă emiterea deciziilor prin care se recunosc retroactiv drepturile solicitate, coroborat cu celelalte elemente de fapt ce rezultă din dosar (studii, vechime etc), demonstrează că reclamantul era salarizat la un nivel inferior și că, prin urmare, i se cuvin aceste drepturi și pentru perioada pentru care nu a intervenit prescripția. Cu alte cuvinte, mai este necesar să i se solicite reclamantului să indice un alt funcționar care să ocupe o funcție similară și care să aibă o salarizare superioară sau, dimpotrivă, recunoașterea discriminării de către legiuitor și confirmată de către angajator face dovada existenței unui tratament diferențiat, ce necesită recunoașterea drepturilor și anterior datei de 30.01.2017.

21.2 Opinia referentului

Se indică însușirea celei de-a doua opinii a fi în concordanță cu Decizia nr. 51/2019 a ÎCCJ (Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept).

21.3 Opinia formatorului INM

Preliminar, reținem în cazul drepturilor salariale cuvenite polițiștilor, ca funcționari publici cu statut special, că prin decizia nr.51/2019 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (ÎCCJ - CDCD) s-a



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

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

stabilit că **„termenul de “salariu de bază” prevăzut de art.1 alin.5¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.83/2014 ..., aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.71/2015, ..., și de art.3¹ alin.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2015 ..., se interpretează extensiv, în sensul că se referă și la “salariul funcției de bază” al polițiștilor.”.**

În continuare, fiind deja lămurită prin decizia ÎCCJ - CDCD nr.51/2019 chestiunea includerii polițiștilor în domeniul de aplicare al actelor legislative menționate imediat anterior, observăm că problema transmisă de Curtea de Apel Timișoara comportă ca aspecte de analizat, pe de o parte, chestiunea sarcinii probei în categoria de procese indicată, iar, pe de altă parte, efectul intrării în vigoare a O.U.G. nr.75/2020.

Referitor la sarcina probei în discuție, subliniem că problema a mai fost supusă analizei și în cadrul întâlnirii președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel desfășurate la Timișoara, 22-23 aprilie 2021, formatorul INM propunând următorul punct de vedere *«Sarcina probei în sensul legii încadrări a reclamantului în ceea ce privește stabilirea drepturilor salariale în aplicarea Legii nr.153/2017, revine angajatorului, acesta având obligația să depună la dosarul cauzei toate documentele întocmite cu privire la stabilirea drepturilor salariale în cadrul instituției, din care să rezulte nivelul maxim de salarizare în plată pentru funcția și încadrarea reclamantului, revenind acestuia din urmă sarcina de a dovedi existența unei vătămări.»*, însoțit în majoritate de către participanți.

Deși fundamentul substanțial al pretențiilor în categoria de procese de la Curtea de Apel Timișoara nu este identic celui avut în vedere de formatorul INM și de participanți la întâlnirea anterioară, totuși ambele chestiuni deduc analizei în esență aceeași problemă de drept procesual, anume sarcina probei în litigiile de funcție publică vizând



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

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

obligarea angajatorului la plata unor drepturi salariale neacordate. În consecință, problema respectivă a fost deja analizată, oferindu-se un răspuns din partea formatorului INM, ce a fost împărtășit de participanți în majoritate. În măsura în care chestiunea sarcinii probei continuă să prezinte caracter neunitar în practică ar fi recomandabil să se recurgă la instrumentul recursului în interesul legii.

În ceea ce privește efectul O.U.G. nr.75/2020, se observă din expunerea problemei sesizate de Curtea de Apel Timișoara faptul că într-o opinie jurisprudențială nu a fost admisă excepția lipsei / rămânerii fără obiect întrucât în dosar nu existau dovezi privind punerea în aplicare a acelui act legislativ de către ordonatorul de credite pârât, iar într-o altă opinie jurisprudențială respectiva excepția a fost admisă în urma demersurilor întreprinse de instanța judecătorească și constatării faptului că ordonatorul de credite emisese actele administrative de recalculare a drepturilor salariale. Or, un astfel de context nu determină o problemă de practică judiciară neunitară sub aspectul interpretării normelor de drept, ci o stabilire diferită de către fiecare instanță în parte prin prisma probelor administrate a situației de fapt în raport de care procedează la o anumită aplicare a dreptului relevant.

Mai reținem din adresa Curții de Apel Timișoara faptul că O.U.G. nr.75/2020 ar fi intrat în vigoare ulterior introducerii acțiunilor în care au fost pronunțate soluțiile la care s-a făcut referire, astfel încât înțelegem că acel act legislativ nu constituia cauză juridică a cererilor de chemare în judecată, acțiunea nevizând acordarea drepturilor salariale recunoscute prin acest din urmă act legislativ, ci pretenții formulate potrivit O.U.G. nr.83/2014, astfel cum a fost completată și modificată prin Legea nr.71/2015, respectiv O.U.G. nr.57/2015 modificată și completată prin O.U.G. nr.20/2016 și O.U.G. nr.43/2016.



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

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

În acest sens, arătăm că potrivit art.1 alin.5¹ din O.U.G. nr.83/2014, astfel cum a fost completată și modificată prin Legea nr.71/2015, se prevede începând cu data de 09.04.2015 că „Prin excepție de la prevederile alin. (1) și (2), personalul din aparatul de lucru al Parlamentului și din celelalte instituții și autorități publice, salarizat la același nivel, precum și personalul din cadrul Consiliului Concurenței și al Curții de Conturi, inclusiv personalul prevăzut la art. 5 din aceste instituții, **care beneficiază de un quantum al salariilor de bază și al sporurilor mai mici decât cele stabilite la nivel maxim în cadrul aceleiași instituții sau autorități publice pentru fiecare funcție/grad/treaptă și gradație, va fi salarizat la nivelul maxim dacă își desfășoară activitatea în aceleași condiții.**”.

Prin decizia nr.23/2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept s-a stabilit că „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art.1 alin.5¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 ..., aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, ..., sintagma "salarizat la același nivel" are în vedere personalul din cadrul aparatului de lucru al Parlamentului, personalul din cadrul Consiliului Concurenței, al Curții de Conturi, precum și din cadrul celorlalte autorități și instituții publice enumerate de art.2 alin.1 lit.a) din Legea-cadru nr.284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare; **nivelul de salarizare ce va fi avut în vedere în interpretarea și aplicarea aceleiași norme este cel determinat prin aplicarea prevederilor art.1 alin.1 și 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.83/2014, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, cu modificările și completările ulterioare, în cadrul aceleiași autorități sau instituții publice.**”.

În acest context, subliniem necesitatea de a se distinge între noțiunile de „salariu de bază”, „spor” și „sumă compensatorie”, întrucât salarizarea la nivel maxim



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

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

instituită de Legea nr.71/2015 vizează situația salariilor de bază și a sporurilor existente la data intrării în vigoare a aceluia act normativ, pentru acestea intervenind potrivit voinței legiuitorului egalizarea la nivelul maxim raportat la fiecare funcție/grad/treaptă și gradație. Altfel spus, cum suma compensatorie constituia un element ce se putea regăsi în compunerea salariului de bază reconstituit în contextul istoric al aplicării normelor juridice vizând salarizarea personalului plătit din fonduri publice, noțiunea în sine nu reiese a fi vizată de art.1 alin.5¹ din O.U.G. nr.83/2014, astfel cum a fost modificată și completată prin Legea nr.71/2015.

Ulterior, prin art.1 alin.1 din O.U.G. nr.57/2015 s-a arătat că „În anul 2016, *cuantumul brut al salariilor de bază/soldelor funcției de bază/salariilor funcției de bază/indemnizațiilor de încadrare de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice se menține la același nivel cu cel ce se acordă pentru luna decembrie 2015, în măsura în care personalul își desfășoară activitatea în aceleași condiții (...).*”, iar prin art.3¹, astfel cum a fost modificată și completată O.U.G. nr.57/2015 prin O.U.G. nr.20/2016 și O.U.G. nr.43/2016, s-a stabilit că „*Prin excepție de la prevederile art.1 alin.1, începând cu luna august 2016, personalul plătit din fonduri publice care beneficiază de un cuantum al salariilor de bază/indemnizațiilor de încadrare, aferent unui program normal al timpului de muncă, mai mic decât cel stabilit în plată la nivel maxim pentru fiecare funcție, grad/treaptă, gradație, vechime în funcție sau în specialitate, după caz, va fi salarizat la nivelul maxim al salariului de bază/indemnizației de încadrare din cadrul instituției sau autorității publice respective, dacă își desfășoară activitatea în aceleași condiții.*”.

În continuare, art.1 alin.1 din OUG nr.99/2016, iar apoi art.1 alin.1 din OUG nr.9/2017 mențin începând cu 01.01.2017 nivelul salarial acordat pentru luna decembrie 2016.



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

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

În sfârșit, Legea-cadru nr.153/2017 prevede la art.38 alin.1 o aplicare etapizată a sa, cu menținerea în principiu a drepturilor salariale până la data de 01.01.2018, moment la care, în cond. art.38 alin.6 din conținutul său, se acordă drepturile salariale stabilite pentru anul 2022 atunci când *„salariile de bază, soldele de funcție/salariile de funcție, indemnizațiile de încadrare sunt mai mari decât cele stabilite potrivit prezentei legi pentru anul 2022 sau devin ulterior mai mari ca urmare a majorărilor salariale reglementate, (...)”*, în caz contrar acordându-se dreptul salarial cu majorările prevăzute de lege fără depășirea însă a nivelului salarial prevăzut pentru anul 2022.

În acest context, în urma pronunțării deciziei ÎCCJ - HP nr.51/2019, prin O.U.G. nr.75/2020 a fost modificată și completată O.U.G. nr.114/2018 prin adăugarea art.34¹ în sensul *„(1) Prin excepție de la prevederile art.34 alin.1 și prin derogare de la prevederile art.45 din Legea bugetului de stat pe anul 2020 nr. 5/2020, cu modificările ulterioare, se recalculează cuantumurile/valorile salariilor de funcție aflate în plată pentru polițiști din structurile Ministerului Afacerilor Interne, prin raportare la care se acordă majorările salariale din diferența până la nivelul salariilor de funcție prevăzute de lege pentru anul 2022, având în vedere, după caz, următoarele: a) valoarea corespunzătoare sporului de fidelitate prevăzut de legislația în vigoare până la data de 31 decembrie 2009, prin raportare la nivelul aferent perioadelor de activitate ale polițiștilor desfășurate și după această dată în instituțiile din sectorul de apărare națională, ordine publică și securitate națională, în calitate de militar, polițist, funcționar public și personal contractual, după caz. Aceasta se include în valoarea salariilor de funcție ale polițiștilor; b) valoarea corespunzătoare sporului pentru absolvirea instituțiilor de învățământ superior, cu diplomă de licență, prevăzut de legislația în vigoare până la data de 31 decembrie 2009. Aceasta se include doar în valoarea salariilor de funcție ale agenților de poliție care își desfășoară activitatea în*



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

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

domenii corespunzătoare studiilor absolvite, în mod asemănător cu situațiile în care agenții de poliție beneficiază de această valoare; c) **valoarea sporului pentru condiții de pericol deosebit prevăzut de legislația în vigoare până la data de 31 decembrie 2009**, la nivelul maxim aflat în plată pentru activitatea desfășurată în aceleași condiții, în mod asemănător cu situațiile în care polițiștii încadrați pe funcții similare beneficiază de această valoare; d) **valoarea sporului pentru complexitatea muncii prevăzut de legislația în vigoare până la data de 31 decembrie 2010**, la nivelul maxim aflat în plată pentru activitatea desfășurată în aceleași condiții, în mod asemănător cu situațiile în care polițiștii încadrați pe funcții similare beneficiază de această valoare. (2) Recalcularea prevăzută la alin.1 vizează și perioada de 3 ani, calculată până la 30 ianuarie 2020. În cazul personalului în activitate recalcularea se efectuează și după data respectivă, lunar, corespunzător condițiilor în care se desfășoară activitatea și în conformitate cu prevederile legale în vigoare. (3) Prin excepție de la prevederile art.34 alin.2, după recalcularea cuantumurilor/valorilor salariilor de funcție aflate în plată pentru polițiști în condițiile alin.1 și 2, **se recalculează și cuantumurile sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii în vigoare**, din salariul brut lunar, inclusiv pentru perioada de 3 ani, calculată până la 30 ianuarie 2020, ținând cont în mod corespunzător de evoluția legislativă a măsurilor fiscal-bugetare adoptate cu privire la aceste drepturi. (4) **Cuquantumurile/Valorile brute ale salariilor de funcție recalculate în condițiile alin.1 și 2**, prin preluarea, după caz, a valorilor sporului de fidelitate, sporului pentru absolvirea instituțiilor de învățământ superior, cu diplomă de licență, sporului pentru condiții de pericol deosebit și sporului pentru complexitatea muncii prevăzute de legislația în vigoare până la data de 31 decembrie 2009/31 decembrie 2010, dar și a altor valori pentru unele elemente



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

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

abrogate la data de 1 ianuarie 2010/ 1 ianuarie 2011, în conformitate cu legislația-cadru de salarizare unitară, la care se adaugă și majorările salariale corespunzătoare din diferența până la nivelul salariilor de funcție prevăzute de lege pentru anul 2022, reprezintă cuantumurile/ valorile brute aflate în plată care fac obiectul comparației reglementate la art.7 lit.b) din Legea-cadru nr.153/2017, cu modificările și completările ulterioare, pe întreaga perioadă de aplicare etapizată a legii-cadru. (5) În situația personalului ale cărui raporturi de serviciu au încetat, recalcularea cuantumurilor/valorilor salariilor de funcție și, după caz, a cuantumurilor sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor, primelor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii în vigoare, din salariul brut lunar se realizează până la data încetării raporturilor de serviciu, în cadrul perioadei prevăzute la alin.2.”.

Astfel, prin O.U.G. nr.75/2020 se acordă polițiștilor anumite categorii specifice de drepturi salariale, ce sunt explicit individualizate de legiuitor, în timp ce prin O.U.G. nr.83/2014 modificată și completată prin Legea nr.71/2015 sau prin O.U.G. nr.57/2015 modificată și completată prin O.U.G. nr.20/2016 și O.U.G. nr.43/2016 se instituie pentru personalul plătit din fonduri publice un principiu general, anume salarizarea la nivelul maxim pentru fiecare funcție/grad/treaptă și gradație (începând cu 09.04.2015), respectiv fiecare funcție, grad/treaptă, gradație, vechime în funcție sau în specialitate (începând cu 01.08.2016).

În consecință, pentru chestiunile deduse analizei de către Curtea de Apel Timișoara, **propunem următoarele soluții:**

→ referitor la sarcina probei, menținerea opiniei exprimate în cadrul întâlnirii președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel desfășurate la Timișoara, 22-23 aprilie 2021, astfel cum a fost



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

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

însușită de majoritatea participanților; în măsura în care chestiunea sarcinii probei continuă să prezinte caracter neunitar în practica judiciară ar fi recomandabil să se recurgă la instrumentul recursului în interesul legii de către curtea de apel care constată o astfel de împrejurare.

→ o acțiune vizând salarizarea la nivel maxim pentru fiecare funcție/grad/treaptă și gradație (începând cu 09.04.2015), respectiv fiecare funcție, grad/treaptă, gradație, vechime în funcție sau în specialitate (începând cu 01.08.2016) în cazul unui reclamant având calitatea de polițist este susceptibilă de a rămâne fără obiect atunci când ordonatorul de credite emite benevol în cursul procesului actul administrativ unilateral prin care stabilește dreptul salarial litigios în acord cu pretențiile părții reclamante și pentru perioada vizată de acesta, împrejurare ce poate interveni și în urma aplicării O.U.G. nr.75/2020 sub condiția ca drepturile recunoscute de ordonatorul de credite în baza acestui act legislativ să epuizeze diferența de salarizare pretinsă de funcționarul public reclamant prin cererea sa de chemare în judecată.

Cu unanimitate, participanții la întâlnire au fost de acord cu propunerea formatorului INM.

IV. Drept contravențional

22. Titlul problemei de drept: calitatea procesuală activă și interesul în cazul plângerii contravenționale, în cazul decesului contravenientului; interesul moștenitorului în contestarea procesului verbal (Curtea de Apel Cluj/Tribunalul Cluj)

Materia: drept contravențional

Subcategoria: procedură contravențională

Obiect Ecris: plângere contravențională;



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

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

Acte normative incidente: Codul de procedură fiscală, art. 27; Codul de procedură civilă, art.32.

22.1 Practica judiciară

Plângerile contravenționale presupun o calitate procesuală activă specială și un interes special, respectiv plângerea trebuie formulată de către petentul-contravenient și trebuie să vizeze procesul verbal de contravenție prin care s-a aplicat o sancțiune contravențională. Cu toate acestea, în situația decesului contravenientului se pune problema dacă se poate transmite calitatea procesuală, respectiv dacă transmiterea calității este sau nu admisibilă.

Soluțiile posibile sunt următoarele :

Dacă a decedat contravenientul înainte de introducerea plângerii contravenționale, moștenitorul nu are nici calitate procesuală activă și nici interes. Răspunderea contravențională este personală și aceasta se stinge la decesul contravenientului iar procesul verbal de contravenție devine caduc.

Din punct de vedere practic, dacă se pune în executare procesul verbal de contravenție, moștenitorul ar putea avea la îndemână procedura contestației la executare.

A fost exprimată și opinia contrară, în sensul că moștenitorul are și calitate procesuală activă și interes, întrucât este lipsit de alte mijloace juridice pentru a împiedica definitivarea titlului executoriu. Considerente de ordin practic impun această soluție. Atâta timp cât nu se formulează plângere contravențională, procesul verbal de contravenție este considerat definitiv și acesta poate fi pus în executare. Este excesiv să se impună moștenitorului să aștepte definitivarea procesului verbal, înscrierea amenzii



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

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

pe rolul fiscal și urmarea unei alte proceduri pe latura execuțională pentru a putea radia de pe rolul fiscal al defunctului amenda contravențională aplicată.

Dacă a decedat contravenientul în timpul procesului, există două posibilități, fie se suspendă cauza până la introducerea în cauză a moștenitorilor, în baza art. 412 NCPC, alin. 1, judecata fiind suspendată de drept, potrivit dispozițiilor legale menționate, fie, având în vedere prevederile art. 56 NCPC, ale art. 14 din OG 2/2001 care se pot aplica prin asemănare, coroborat cu art. 27 din Codul de procedură fiscală, se admite excepția lipsei capacității de folosință a petentului-contravenient și se constată încetarea răspunderii contravenționale ca urmare a decesului.

Problema de drept este de actualitate, fiind invocată în cauze pe rolul instanțelor de judecată, impunându-se inclusiv formarea unor complete de divergență.

Practica judiciară identificată analizează interesul pe care îl justifică moștenitorii pentru continuarea procedurilor împotriva proceselor-verbale de contravenție, observând că acesta nu există, raportat la prevederile art. 27 alin.(2) din CPF care nu permit urmărirea moștenitorilor pentru plata amenzii.

În acest sens, Decizia nr. 386/13/06/2014, Tribunalul Cluj - Secția mixtă de contencios administrativ și fiscal, de conflicte de muncă și asigurări sociale: „Calitatea de parte în proces nu este însă suficientă pentru declararea apelului, fiind necesar pentru cel care face apel să justifice și interesul de a ataca hotărârea, aceasta reprezentând o condiție de exercițiu a acțiunii civile.

Considerentele invocate de apelantă, succesoarea petentei decedate anterior comunicării hotărârii atacate, nu îndeplinesc condiția ca interesul să fie personal și direct. Aceasta, în condițiile în care decesul contravenientului este o cauză de ineficacitate a procesului verbal, iar amenda contravențională având un caracter



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

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

personal, nu este transmisibilă, astfel că moștenitorii contravenientului decedat nu pot fi urmăriți (art. 29 alin. 2 Cod procedură fiscală).

Pe de altă parte, interesul moral invocat nu este suficient pentru a fi un interes procesual, cât timp legea impune condiția unui interes juridic.

Având în vedere cele de mai sus, instanța va admite excepția lipsei de interes (...). ”.

În situația în care contravenientul a decedat înainte de introducerea plângerii contravenționale și se contestă doar sancțiunea amenzii aplicată prin procesul verbal de contravenție, moștenitorul nu are nici calitate procesual activă nici interes în contestarea plângerii contravenționale.. În susținerea acestei soluții s-a avut în vedere art. 27 din Codul de procedură fiscală.

În acest sens - Sentința Civilă nr. 685/2020 pronunțată în data de 26.06.2020 în Dosar nr. 424/337/2020 al Judecătoriei Zalău, definitivă prin neapelare.

S-a apreciat și că există situații în care interesul moștenitorilor este prezent, atunci când procesul-verbal are și alte efecte, pe lângă sancțiunea amenzii, precum stabilirea vinovăției pentru comiterea unei fapte care antrenează răspunderea pentru repararea unor pagube produse altor persoane, ori precum obligația intrării în legalitate.

În acest sens Tribunalul Arad, Secția a III-a de contencios administrativ și fiscal, litigii de muncă și asigurări sociale, Decizia nr. 3/18.02.2021: „Suspendarea judecării unei plângeri împotriva procesului verbal de constatare și sancționare a contravenției (...), nu reprezintă o aplicare eronată a normelor de procedură, ci, dimpotrivă, ilustrează aplicarea întocmai a dispozițiilor art.412 alin. 1 pct. 1 Cod procedură civilă, (...). Procesul-verbal de constatare a contravenției nu impune doar obligația de executare a sancțiunii contravenționale personale (...) ci determină și stabilirea vinovăției pentru prejudiciile produse prin săvârșirea faptei, și în consecință produce



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

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

efecte asupra patrimoniului contravenientului (...), drepturile și obligațiile acestuia putând fi preluate de succesorii săi.”

De asemenea, Tribunalul Cluj, Secția mixtă de contencios administrativ și fiscal, de conflicte de muncă și asigurări sociale, Decizia nr. 2006/ 15/11/2017: „Tribunalul urmează a analiza plângerea contravențională formulată, chiar dacă (...) s-a propus scăderea amenzii pe cale administrativă, deoarece, pe de o parte, în opinia instanței obligația de plată a amenzii se stinge doar dacă decesul contravenientului survine ulterior emiterii în mod legal a procesului verbal de contravenție, iar pe de altă parte prin procesul verbal de contravenție s-a dispus și măsura complementară de intrare în legalitate, prin obținerea autorizației de construire, care, în privința moștenitorilor reprezintă o sarcină a moștenirii, prin urmare petenta justifică interes și calitate procesuală activă în a solicita anularea procesului verbal.”

În ceea ce privește introducerea în cauză a moștenitorilor:

Tribunalul Caraș Severin - Secția a II-a Civilă, de Contencios, Administrativ și Fiscal, Hotărâre nr. 764/2017 din 20/09/2017: „Petentul a decedat la data de (...), după depunerea apelului.

Ca urmare, cu această dată a încetat și capacitatea de folosință a apelantului și, pe cale de consecință acesta nu mai poate constitui subiect de drept administrativ.

În cauză, fiind vorba despre contestarea unui proces verbal de constatare a contravenției, iar răspunderea contravențională fiind una personală, procesul nu poate continua prin introducerea în cauză a moștenitorilor.

Pe de altă parte, decesul contravenientului nu antrenează anularea procesului verbal, o atare sancțiune presupunând existența unor cauze anterioare sau concomitente întocmirii lui, or decesul a survenit ulterior încheierii procesului verbal.



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

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

Decesul împiedică însă executarea sancțiunilor dispuse prin respectivul proces verbal, răspunderea contravențională fiind, după cum supra s-a precizat, personală.

Tribunalul, fata de aceste considerente, în baza dispozițiilor art. 243 raportat la art. 56 C .pr.civ., va admite excepția procesuală invocata din oficiu si, în consecință, va respinge cererea de apel.”

În sens contrar, s-a spus că în situația în care contravenientul decedează în timpul procesului s-a apreciat că soluția procedurală este suspendarea cauzei până la introducerea în cauză a moștenitorilor, în baza art. 412 alin. 1 pct. 1 C.pr.civ.

În acest sens s-a atașat practică judiciară relevantă: Încheiere din data de 25.01.2021 pronunțată în Dosar nr. 3140/337/2020 al Judecătoriei Zalău, definitivă prin Decizia Civilă nr. 23/2021 pronunțată în data de 18.05.2021 în Dosar nr. 3140/337/2020/a1 .

La fel, Curtea de Apel Ploiești - Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 674/2020 din 15/09/2020,

Astfel, Curtea constată că, în mod corect, instanța de apel a apreciat că se impune suspendarea prezentului dosar în baza dispozițiilor art. 412 alin. 1pct. 1 NCPC, având în vedere că intimatul a decedat la data de 6 august 2019 (...), după introducerea cererii de apel (...).

Sușinerile recurente cu privire la faptul că instanța de apel ar fi trebuit să admită excepția lipsei capacității de folosință nu sunt întemeiate, întrucât această sancțiune intervine doar in situația in care decesul părții s-a produs anterior cererii de sesizare a instanței.

Ori de câte ori, decesul uneia dintre părți s-a ivit ulterior sesizării instanței, aceasta este obligată să constate suspendarea de drept, măsură care poate fi împiedicată prin arătarea de către partea interesată a moștenitorilor părții decedate.



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

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

Curtea nu poate reține în cauză aplicabilitatea dispozițiilor art. 29 cod de procedură fiscală, astfel cum pretinde recurenta, întrucât aceste dispoziții legale privesc raporturile de drept fiscal, în prezenta cauză judecarea cauzei este guvernată de regulile de procedură civilă, care nu prevăd vreo derogare de la suspendarea de drept în situația în care a intervenit decesul contravenientului.” (s.n.)

Pe de altă parte, în cadrul întâlnirii de unificare a practicii judiciare de la nivelul Curții de Apel Alba Iulia, din 24.03.2016, s-a abordat tema decesul petentului după înregistrarea plângerii contravenționale. S-a stabilit cu acea ocazie: când instanța legal investită cu soluționarea unei plângeri contravenționale, constată în timpul judecății decesul petentului, este obligată a invoca din oficiu excepția lipsei capacității de folosință a acestuia și de a anula plângerea astfel formulată. S-a argumentat că, de regulă, creanțele fiscale se transmit prin succesiune, însă art. 27 din Codul de procedură fiscală prevede o excepție, în sensul că în cazul obligației de plată a sumelor ce reprezintă amenzi aplicate, potrivit legii, debitorului persoană fizică, drepturile și obligațiile din raportul juridic fiscal nu trec asupra succesorilor debitorului în condițiile dreptului comun. Ca atare, în privința acestora, nu mai poate opera transmisiunea calității procesuale la moștenitorii săi în plângerea contravențională promovată, așa încât instanța nu are decât posibilitatea aplicării art. 38 și 56 C.proc.civ., respectiv de anula cererea pentru lipsa capacității procesuale de folosință. Eventuala executare silită a sumelor aplicate cu titlu de amendă contravențională împotriva moștenitorilor va putea fi corectată pe calea contestației la executare.

22.2 Opinia referentului

În majoritate, opiniile exprimate în cadrul Secției a III-a, de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel Cluj au fost în sensul lipsei calității procesuale



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

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

active a succesorului persoanei contravenientului decedat. S-a arătat că, în baza art. 27 al.2 din Codul de Procedură Fiscală, drepturile și obligațiile din raportul juridic de drept fiscal nu trec asupra succesorilor debitorului contravenient, în condițiile dreptului comun, situație în care este permisă concluzia faptului că nu operează transmiterea calității procesuale la moștenitorii petentului din plângerea contravențională promovată.

Soluția procesuală ce se impune, în acord cu dispozițiile art. 38 și art.56 Cod Procedură Civilă este de anulare a plângerii contravenționale, pentru lipsa capacității procesuale de folosință a petentului.

22.3 Opinia formatorului INM

Rezultă din materialul transmis de referent și din opiniile exprimate că în discuție sunt consecințele care decurg din decesul contravenientului. Acestea pot diferi în funcție de data decesului.

Distingem următoarele 5 cazuri posibile:

- decesul intervine înainte de întocmirea procesului-verbal de contravenție (cazul 1);
- decesul intervine înainte de formularea plângerii împotriva procesului-verbal de contravenție (cazul 2);
- decesul intervine pe parcursul judecății în fond (cazul 3);
- decesul intervine după pronunțarea în fond a hotărârii, dar înainte de formularea apelului (cazul 4);
- decesul intervine în cursul judecății apelului (cazul 5).

Din punct de vedere al dreptului material, regula comună pentru toate aceste cazuri este dată de principiul răspunderii contravenționale personale, potrivit căruia



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

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

răspunderea contravențională ce decurge din încălcarea normelor contravenționale revine exclusiv persoanei care a încălcat norma.

Consecința este că sancțiunile aplicate prin procesul-verbal nu se mai execută. Dacă pentru sancțiunile principale reglementate de OG nr. 2/2001 (avertisment, amendă, prestarea unei activități în folosul comunității, cf. art. 5 alin. 2) consecința nu ridică nicio problemă (cel puțin nu de drept material), discuții pot apare în legătură cu unele sancțiuni complementare, respectiv cele stabilite de art. 5 alin. 3 lit. a (confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții) și g (desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială)³⁷. Considerăm că acestea continuă să se execute deoarece nu au doar o funcție sancționatorie ci și una de restabilire a legalității. Principiul răspunderii contravenționale personale trebuie corelat cu principiul legalității precum și cu un alt principiu important de drept care, deși nu are o formulare standard, este, credem noi, unanim recunoscut: nimeni nu poate trage foloase din săvârșirea de contravenții.

Din punct de vedere procesual, credem că regula care guvernează consecințele juridice rezultate din decesul contravenientului pentru moștenitorii acestuia, în ce privește inițierea sau continuarea procesului contravențional, este dat de interesul legitim legat de conservarea masei patrimoniale. Într-adevăr, dacă amenda nu se mai execută datorită principiului răspunderii personale (care, în materie fiscală este încorporat în art. 27 alin. 2 Cod de procedură fiscală, cum bine au observat instanțele), despăgubirile și cele două sancțiuni complementare anterior amintite sunt de natură să diminueze acest patrimoniu. Interesul moștenitorilor de a se apăra față de consecințele executării procesului-verbal este legitim și trebuie protejat de instanțe.

³⁷ Potrivit art. 5 alin. 4 din OG nr. 2/2001, prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale sau complementare. Situațiile vor trebui discutate de la caz la caz.

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

Credem că simplu interes moral nu este justificat, în cele mai multe situații. Facem această apreciere prin analogie cu procesul penal care, în caz de deces al suspectului sau inculpatului, nu poate fi continuat la cererea moștenitorilor³⁸; continuarea procesului penal, în anumite situații, poate fi cerută exclusiv de suspect sau inculpat (vezi art. 18 Cod de procedură penală). Totuși, există o diferență importantă între procesul penal și cel contravențional deoarece prezumția de nevinovăție în materie penală este înlăturată doar de hotărârea definitivă de condamnare pe când prezumția de nevinovăție în materie contravențională este înlăturată prin definitivarea procesului-verbal de contravenție. Așa fiind, nu excludem ca în cazul contravențiilor infamante³⁹, în situații de excepție, moștenitorii să aibă un interes moral în declanșarea sau continuarea procesului contravențional.

Vom aplica aceste reguli în discutarea cazurilor de mai sus, dar numai în situațiile în care nu există dispoziții legale exprese, care vor avea prioritate.

Cazul 1 - decesul intervine înainte de întocmirea procesului-verbal de contravenție

Nu are reglementare legală expresă, soluția trebuind să se întemeieze pe respectarea principiilor de drept.

În acest caz, principiul răspunderii contravenționale personale înlătură posibilitatea întocmirii acestuia. Dacă totuși a fost întocmit, procesul-verbal este lovit de nulitate absolută tocmai pentru încălcarea acestui principiu.

³⁸ A se vedea, de ex., analiza făcută de Curtea Constituțională în decizia nr. 249/2021.

³⁹ Dintr-un anumit punct de vedere, toate contravențiile sunt infamante deoarece reprezintă încălcarea legii. Totuși, credem că unele contravenții sunt mai puțin vătămătoare pentru onoarea, stima și imaginea publică a persoanei (de ex., traversarea străzii printr-un loc nepermis, încălcarea regulilor privind oprirea și staționarea autovehiculelor) față de altele (de ex., încălcarea normelor de conviețuire socială). Distanța este evident subiectivă iar în practică instanțele ar trebui să recunoască o marjă largă de apreciere moștenitorilor.



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

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

Apreciem că nulitatea poate fi invocată prin plângerea formulată de moștenitorii defunctului în cazul în care aceștia au interes justificat, situație care se discută de la caz la caz. După cum s-a arătat, interesul există atunci când s-a dispus o confiscare, dacă s-au dispus măsuri privind demolarea unei construcții edificate pe domeniul public sau dacă prin procesul-verbal au fost stabilite despăgubiri.

În toate cazurile, instanța va trebui să anuleze procesul-verbal de contravenție.

Cazul 2 - decesul intervine înainte de formularea plângerii împotriva procesului-verbal de contravenție

La fel ca și în cazul 1, situația nu are o reglementare legală expresă, soluția trebuind să se întemeieze pe respectarea principiilor de drept.

Dacă decesul intervine după întocmirea procesului-verbal dar înainte de formularea plângerii împotriva acestuia, cauza de nulitate absolută amintită anterior nu mai există. Într-adevăr, cauzele de nulitate a unui act administrativ (și, în general, a oricărui act juridic) trebuie să existe în momentul întocmirii actului.

Apreciem că plângerea poate fi făcută de moștenitorii care au un interes justificat, de la caz la caz, iar judecata și soluția sunt limitate de acest interes.

Cazul 3 - decesul intervine pe parcursul judecății în fond

În acest caz apreciem că soluția este dată de art. 47 din OG nr. 2/2001 coroborat cu art. 412 alin. 1 lit. a Cod de procedură civilă.

Într-adevăr, dreptul comun în materie contravențională este dat de dispozițiile OG nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, care nu reglementează situația. Totuși, ea este reglementată expres de Codul de procedură civilă iar potrivit art. 47 din OG nr. 2/2001, *[d]ispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură civilă, după caz.*



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

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

Expresia *după caz* semnifică faptul că normele de drept material din OG nr. 2/2001 se completează cu dispozițiile Codului penal iar normele de drept procesual se completează cu dispozițiile Codului de procedură civilă.

Cum în discuție este o chestiune de drept procesual (consecințele procesuale ale decesului petentului), completarea se va face cu dispozițiile Codului de procedură civilă.

Potrivit art. 412 alin. 1 pct. 1 din acest cod, judecarea cauzelor se suspendă de drept *prin decesul uneia dintre părți, până la introducerea în cauză a moștenitorilor, în afară de cazul când partea interesată cere termen pentru introducerea în judecată a acestora.*

Așadar, judecata se suspendă de drept sau va continua cu moștenitorii, dar în limita interesului acestora, ca și în cazurile precedente. În caz de suspendare, judecata se reia sau se perimă, după caz, conform regulilor de procedură uzuale.

Considerăm că pronunțarea hotărârii fără introducere în cauză a moștenitorilor este nelegală nu numai pentru că neglijează dispozițiile legale de mai sus ci și pentru că încalcă principiile contradictorialității și dreptului la apărare. Într-adevăr, chiar dacă instanța ar intenționa să pronunțe soluția în baza unei excepții procesuale (de ex., pentru lipsa capacității de folosință sau pentru lipsa de interes), aceasta trebuie discutată în contradictoriu cu părțile.

Cazul 4 - decesul intervine după pronunțarea în fond a hotărârii, dar înainte de formularea apelului

Pentru considerentele arătate în cazul precedent, dacă decesul intervine după pronunțarea în fond a hotărârii, dar înainte de formularea apelului, considerăm că soluția se găsește în Codul de procedură civilă, respectiv în art. 469 care reglementează întreruperea termenului de apel.



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

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

Cazul 5 - decesul intervine în cursul judecății apelului

Decesul contravenientului în cursul judecății apelului va produce aceleași consecințe ca și în cazul 3, regula fiind dată de aplicarea Codului de procedură civilă în completarea OG nr. 2/2001.

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

Decesul contravenientului înlătură răspunderea contravențională în ce privește sancțiunile principale reglementate de OG nr. 2/2001 privind regimul contravențiilor.

Plângerea contravențională poate fi formulată de moștenitorii contravenientului sau, după caz, procesul contravențional poate fi continuat de aceștia, potrivit principiilor de drept și dispozițiilor de drept comun din Codul de procedură civilă, în limita interesului justificat.

Cu unanimitate, participanții la întâlnire au fost de acord cu propunerea formatorului INM.

23. Titlul problemei de drept: limitele verificării temeiniciei procesului-verbal de contravenție prin raportare la norme incriminatoare speciale; posibilitatea instanței de apel de a proceda la reîncadrarea juridică a faptei (Curtea de Apel Galați/Tribunalul Vrancea);

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: drept contravențional

Obiectul din Ecris: plângere contravențională

Actul normativ incident: art.19 alin.1 lit.a, art.19 alin.4 lit.l Legea nr.171/2010, art.3 alin.8 , art.6 alin.5 HG nr.470/2014.

23.1 Practica judiciară



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

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

Pe rolul Tribunalului Vrancea - Secția a II-a Civilă, de contencios administrativ și fiscal au fost înregistrate cauze având ca obiect apel împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii prin care s-au respins ca neîntemeiate plângerile contravenționale formulate împotriva proceselor-verbale de contravenție prin care au fost sancționați agenți economici pentru fapte constând în primirea în depozit de material lemnos fără proveniență legală. Prin actele contestate faptele reținute în sarcina contravenienților au fost încadrate sub aspectul contravenției prevăzute de art.19 alin.1 lit.a din Legea nr.171/2010 iar prin plângerile formulate s-a invocat netemeinicia procesului-verbal prin raportare la dispozițiile art.19 alin.4 lit.l (în prezent art.19 alin.6 lit.l) din Legea nr.171/2010.

În soluționarea acestor tipuri de cauze s-au astfel conturat mai multe orientări.

Potrivit primei opinii, Tribunalul Vrancea - Secția a II-a a respins apelul menținând soluția primei instanțe de respingere a plângerii contravenționale reținând în esență în motivare faptul că, instanței îi revine exclusiv obligația de a analiza legalitatea și temeinicia actului contestat prin raportare la constatarea faptică, încadrarea juridică și corespondența dintre acestea și sancțiunile dispuse de agentul constatat, nu eventuala incidență a unor alte texte legale, cu un regim sancționator semnificativ mai blând, dorite a fi aplicate de către cel sancționat. De asemenea, față de limitele investiției instanței este irelevant faptul că apelanta ar fi deținut coduri unice valide sau veridice, instanța neputându-se substitui agentul constatat și constata comiterea de către apelantă inclusiv a faptei descrise de art. 19 alin. 1 lit. l din Legea nr. 171/2010.

Această concluzie este întemeiată pe prevederile art.3 alin.8 din HG 470/2014, art.6 alin.4 din HG 470/2014, art.6 alin.5 din Hg 470/2014 (decizia 785/5 noiembrie 2020 a Tribunalului Vrancea -dosar nr.4311/231/2019).



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

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

În cea de-a doua opinie s-a reținut că trebuie menținută soluția pronunțată de prima instanță de anulare în parte a procesului-verbal de contravenție sub aspectul sancțiunii complementare constând în confiscarea materialului lemnos pentru care există cod unic valid întemeiată pe reîncadrarea juridică a faptei reținute în sarcina contravenientei din contravenția prevăzută de art.19 alin.1 lit.a în fapta prevăzută de art.19 alin.4 lit.l din Legea nr.171/2010.

Pentru argumentarea acestei abordări s-a reținut că potrivit art.19 alin.1 se confiscă materialul lemnos fără proveniență legală iar potrivit art.19 alin.4 lit.l este supus confiscării doar materialul lemnos pentru care nu există cod unic valid rezultă că cele două fapte au conținut diferit și domeniu diferit de reglementare. În același timp, potrivit principiului conform căruia normele se interpretează în sensul în care produc efecte iar nu în sensul în care nu produc niciun efect, dispozițiile art.19 alin.4 lit.l teza finală ar fi lipsite de efect dacă s-ar interpreta că materialul lemnos primit fără verificarea în prealabil a veridicității codului unic este fără proveniență legală întrucât într-o astfel de situație fapta prevăzută de art.19 alin.4 lit.l nu ar putea fi săvârșită decât în concurs cu cea prevăzută de art.19 alin.1 lit.a. Prin urmare, primirea materialului lemnos în privința căruia nu a fost verificată veridicitatea codului unic ar constitui în toate cazurile fapta prevăzută de art.19 alin.1 lit.a și s-ar impune confiscarea materialului în întregime.

Or, dispozițiile art.19 alin.4 lit.l contrazic această ipoteză și prevăd că se confiscă doar materialul lemnos fără cod unic valid.

Astfel, conform primei interpretări materialul primit fără verificare este fără proveniență legală și trebuie confiscat în timp ce conform celei de-a doua se confiscă doar materialul lemnos primit fără cod unic.



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

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

Mai mult, între cele două contravenții nu ar exista suprapunere în lipsa textului art.6 alin.5 din HG nr.470/2014 care prevede că materialul lemnos primit fără verificarea veridicității codului unic este considerat fără proveniență.

Or, cât timp hotărârea este un act normativ cu o forță juridică inferioară legii, emis în vederea punerii în executare a legii, acesta nu poate modifica actul normativ pus în executare.

În aceste condiții, s-a apreciat că dispozițiile art.6 alin.5 din HG nr.470/2014 nu constituie temei suficient pentru a se reține în sarcina petentei contravenția prevăzută de art.19 alin.1 lit.a întrucât în lipsa aceste reglementări, domeniul de aplicare al celor două fapte nu s-ar suprapune.

Cum descrierea faptei permite încadrarea contravenției sub aspectul dispozițiilor art.19 alin.4 lit.l din Legea nr.171/2010 iar potrivit art.16 din OG nr.2/2001 este obligatorie doar indicarea actului normativ care prevede și sancționează fapta, s-a apreciat că instanța poate proceda la reîncadrarea juridică a faptei în măsura în care acest fapt este posibil. Întrucât descrierea faptei corespunde normei incriminatoare iar sancțiunea principală a amenzii contravenționale se încadrează în limitele legale, instanța a apreciat că fapta săvârșită de contravenientă este cea prevăzută de dispozițiile art.19 alin.4 lit.l. (decizia 184/2.06.2020 a Tribunalului Vrancea 14172/231/2017)

Potrivit celei de-a treia opinii, întemeiată pe aceleași considerente expuse în cadrul celei de-a doua opinii, s-a arătat că se impune anularea integrală a procesului verbal de contravenție apreciindu-se în esență că norma reglementată de dispozițiile art.19 alin.4 lit.l este specială, fiind îndeplinite condițiile de tipicitate prevăzute de acestea astfel că reținerea contravenției prevăzute de art.19 alin.1 lit.a în sarcina



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

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

contravenienților este netemeinică. (decizia 136/17 februarie 2018 a Tribunalului Vrancea-18331/231/2018).

23.2 Opinia referentului

În discuție sunt 2 chestiuni, pe de o parte, limitele verificării temeiniciei procesului-verbal de contravenție, respectiv dacă instanța de judecată este ținută să verifice temeinicia procesului-verbal de contravenție exclusiv prin raportare la situația de fapt și normele reținute ca fiind incidente de către agentul constatatator cu consecința considerării ca fiind irelevante alte norme de incriminare ori în virtutea plenitudinii de competență poate constata că descrierea faptei nu corespunde încadrării juridice stabilite de către agentul constatatator ori corespunde unei alte contravenții reglementată prin norme speciale.

Pe de altă parte, dacă fapta constând în primirea în depozit a materialului lemnos fără verifica la destinație veridicitatea codurilor unice aferente avizelor de însoțire în aplicația SUMAL constituie contravenția prevăzută de art.19 alin.1 lit.a, fapta de a depozita materiale lemnoase fără proveniență legală ori cea reglementată de art.19 alin.6 lit.l din Legea nr.171/2010 (art.19 alin.4 lit.l la data întocmirii proceselor-verbale în discuție) constând în neîndeplinirea de către operatorul economic destinat al materialelor lemnoase, la momentul primirii în depozit, a obligației de a verifica veridicitatea codului unic, precum și data, ora, minutul și secunda, prin interogarea aplicației SUMAL.

În ceea ce privește primul aspect, apreciez că în virtutea plenitudinii de competență de care se bucură instanța de judecată investită cu soluționarea plângerii contravenționale, aceasta poate proceda la verificarea temeiniciei procesului-verbal de contravenție inclusiv prin raportare la incidența altor norme legale nereținute de către



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

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

agentul constator. Prin urmare, în măsura în care descrierea faptei permite încadrarea într-o altă normă de incriminare se poate constata netemeinicia procesului-verbal de contravenție și se poate dispune anularea actului.

În ceea ce privește încadrarea juridică a faptei apreciez că cea de-a doua opinie este cea corectă, aspect care rezultă din interpretarea sistematică a dispozițiilor aflate în conflict. Astfel, în speță suntem în prezența unui conflict aparent de incriminări, dispozițiile art.19 alin.1 lit.a din Legea nr.171/2010 coroborate cu art.6 alin.5 din Normele Metodologice aprobate prin HG nr.470/2014 reprezentând norma generală care s-ar aplica numai dacă nu ar exista dispoziții incriminatorii speciale. Or, prevederile art.19 alin.4 lit.l (în prezent art.19 alin.6 lit.l) din Legea nr.171/2010 reglementează o contravenție specială, faptele reținute în sarcina contravenienților întrunind integral condițiile de tipicitate ale acestei norme de incriminare. Excluderea aplicării dispozițiilor art.19 alin.1 lit.a este întemeiată pe dispozițiile art.19 alin.4 lit.l teza finală care prevăd faptul că sancțiunea complementară a confiscării vizează doar materialul lemnos fără cod unic valid. Cum pentru aceeași faptă materială nu pot exista două incriminări iar pe de altă parte, dispozițiile legale trebuie să fie interpretate în sensul în care pot produce efecte iar nu în sensul în care nu produc niciun efect este evident că dispozițiile art.19 alin.4 lit.l se aplică cu prioritate față de prevederile generale reprezentate de dispozițiile art.19 alin.1 lit.a.

Un alt argument este reprezentat de împrejurarea că aparenta suprapunere de incriminări se datorează dispozițiilor art.6 alin.5 din HG nr.470/2014 care califică materialul lemnos în privința căruia nu s-a verificat de către destinatar validitatea codului unic ca fiind fără proveniență legală, în lipsa acestui text cele două contravenții având un conținut diferit.



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

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

Or, plecând de la principiul ierarhiei actelor normative, rezultă că un act normativ cu o forță juridică inferioară, HG nr.470/2014, act administrativ normativ adoptat în vederea organizării executării legii, nu poate modifica actul normativ superior, Legea nr.171/2010.

În aceste condiții, rezultă că prevederile art.19 alin.4 lit.l din Legea nr.171/2010 primează față reglementarea reprezentată de dispozițiile art.6 alin.5 din HG nr.470/2014 care stă la baza încadrării juridice a faptelor reținute în sarcina contravenientelor sub aspectul contravenției prevăzute de art.19 alin.1 lit.a din lege.

În consecință, întrucât fapta reținută în sarcina contestatorilor nu corespunde normei de incriminare sub aspectul căreia s-a făcut încadrarea, apreciez că aceasta din urmă este netemeinică.

Se pune problema efectelor unei astfel de constatări, instanțele de judecată procedând fie la anularea integrală a procesului-verbal de contravenție fie la anularea parțială, prin reîncadrarea juridică a faptei sub aspectul săvârșirii contravenției prevăzute de art.19 alin.4 lit.l și prin urmare a reducerii cuantumului amenzii, dacă este cazul, și înlăturării sancțiunii complementare a confiscării pentru materialul lemnos pentru care codul unic este valid.

Apreciez că ambele soluții sunt corecte însă corespunde voinței legiuitorului cea de-a soluție, pentru a preîntâmpina lăsarea ca nesancționate a unor fapte ilicite grave, date fiind valorile sociale protejate constând în prevenirea contravențiilor care vizează integritatea fondului forestier și legala exploatare a acestei resurse.

O astfel de soluție poate fi aplicată în cazul în care descrierea faptei permite o astfel de reîncadrarea și se întemeiază, pe de o parte, pe dispozițiile art.16 alin.1 din OG nr.2/2001 care prevăd că este obligatorie menționarea actului normativ care prevede și sancționează fapta precum și pe împrejurarea că nulitatea care lovește



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

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

procesul-verbal de contravenție poate fi calificată ca o nulitate relativă, condiționată de producerea unei vătămări. Or, vătămarea produsă în acest caz constă tocmai în aplicarea unei sancțiuni principale peste cuantumul legal precum și a sancțiunii complementare pentru materialele lemnoase pentru care s-a constatat validitatea codului unic.

Mai mult, această soluție a fost aplicată de către instanțele judecătorești și în cazul altor contravenții, în special cele rutiere, privind regimul juridic al vitezei de circulație pe drumurile publice când urmare a administrării probelor s-a constatat că fapta săvârșită în concret se încadra într-o contravenție mai ușoară.

Punctul de vedere al Secției - cu majoritate de voturi s-a apreciat că cele două norme incriminatoare sunt deopotrivă incidente, nu sunt incompatibile, astfel că procesul-verbal de contravenție prin care fapta săvârșită de contravenienți a fost încadrată sub aspectul contravenției prevăzute de art.19 alin.1 lit.a din Legea nr.171/2010 este temeinic întocmit. Astfel, cele două contravenții au un conținut diferit, agentul constatat având alegerea între a încadra fapta în dispozițiile de mai sus ori în prevederile art.19 alin.6 lit.l. De asemenea, s-a discutat cu privire la existența unui eventual concurs ideal/real de contravenții, fără a se ajunge la o concluzie în acest sens.

23.3 Opinia formatorului INM

23.3.1 Clarificarea problemelor de drept

Tribunalul Vrancea ridică două probleme de drept, prima de drept procesual, rezultată explicit din titlul problemei, cealaltă de drept material, rezultată din indicarea temeiurilor de drept și din descrierea opiniilor divergente.



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

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

Prima problemă de drept privește posibilitatea instanței de apel de a reîncadra juridic o faptă contravențională. Într-o opinie s-a considerat că problema excede limitelor sesizării, într-o a doua opinie s-a considerat că instanța poate reîncadra juridic fapta și poate anula în parte procesul-verbal de contravenție; în sfârșit, într-o a treia opinie s-a considerat că se impune anularea în întregime a procesului-verbal.

Cea de-a doua problemă privește încadrare juridică a faptei constând în primirea în depozit de material lemnos fără proveniență legală în situația în care primirea în depozit se referea la material lemnos fără cod unic valid.

Astfel, unele completuri au considerat că fapta se încadrează în prevederile art. 19 alin. 1 din Legea nr. 171/2010 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor silvice pe când alte completuri au considerat că se încadrează în prevederile art. 19 alin. 4 lit. l (devenit art. 19 alin. 6 lit. l după modificările aduse prin Legea nr. 134/2017; text în prezent abrogat prin OUG nr. 119/2021). În acest context, Tribunalul Vrancea și-a pus întrebarea dacă cele două contravenții sunt distincte (și intră în concurs, real sau ideal) sau identice (concurs de texte).

Se pare că o dificultate suplimentară provine din faptul că, potrivit unei opinii, fapta pare să se încadreze în ambele texte legale datorită prevederilor art. 6 alin. 5 din HG nr. 470/2014 pentru aprobarea Normelor referitoare la proveniența, circulația și comercializarea materialelor lemnoase, la regimul spațiilor de depozitare a materialelor lemnoase și al instalațiilor de prelucrat lemn rotund, precum și a unor măsuri de aplicare a Regulamentului (UE) nr. 995/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 de stabilire a obligațiilor ce revin operatorilor care introduc pe piață lemn și produse din lemn (abrogată prin HG nr. 923/2020 și înlocuită de HG nr. 497/2020). Pentru a înlătura dificultatea, într-o variantă de interpretare, s-a înlăturat



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

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

aplicabilitatea acestei hotărâri de guvern și, în baza principiului ierarhiei actelor normative, s-a considerat că trebuie să se aplice doar Legea nr. 171/2010.

23.3.2 Dispoziții legale relevante

Pentru prima problemă de drept, dispozițiile relevante sunt art. 16 și art. 47 din OG nr. 2/2001 privind regimul contravențiilor și art. 22 alin. 4 și art. 476 alin. 1 Cod de procedură civilă.

Pentru cea de-a doua problemă, remarcăm o dinamică legislativă semnificativă atât la nivelul Legii nr. 171/2010 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor silvice cât mai ales la nivel infralegal, al actelor administrative normative, unde au apărut abrogări urmate de înlocuiri cu noi acte normative. Această fluctuație ridică dificultăți suplimentare. Pentru că Tribunalul Vrancea nu s-a referit la un anumit interval temporar, vom avea în vedere legislația anterioară datei de 05 octombrie 2021, când a fost publicată în Monitorul Oficial OUG nr. 119/2021, care abrogă art. 19 alin. 6 lit. l din Legea nr. 171/2010 și, deci, face ca problema, cel puțin în forma în care a fost pusă, să dispară. Totuși, deși problema ca atare a dispărut, soluționarea ei își păstrează relevanța deoarece mai important decât soluția (care privește inevitabil o singură problemă de drept) este modalitatea de folosire a mijloacelor interpretative în materie contravențională (care privește multe alte probleme, diferite în conținut, dar asemănătoare din punct de vedere al logicii juridice).

Pe lângă Legea nr. 171/2010 și HG nr. 470/2014, explicit folosite în argumentare de către Tribunalul Vrancea, mai este relevantă și Metodologia privind organizarea și funcționarea SUMAL, obligațiile utilizatorilor SUMAL, precum și structura și modalitatea de transmitere a informațiilor standardizate, aprobată prin Ordinul ministrului delegat



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

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

pentru ape, păduri și piscicultură nr. 837/2014 (în prezent abrogat și înlocuit de Ordinul nr. 119/2021, care aprobă o nouă Metodologie, în condițiile în aplicația informatică a fost îmbunătățită, ridicată la nivelul SUMAL 2.0). Această Metodologie introduce un vocabular tehnic specific și trimite la o realitate informatică a cărei funcționare interpretul legii trebuie să o înțeleagă pentru a înțelege la ce anume aplică legea. În sfârșit, pot fi utile și Manualele de utilizare SUMAL, accesibile online pe site-urile oficiale ale diferitelor autorități publice⁴⁰.

Așa fiind, precizăm că potrivit art. 1 din Metodologie, *SUMAL este un sistem informațional integrat de urmărire a materialelor lemnoase realizat de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, denumită în continuare APCRS, și pus la dispoziția profesioniștilor prevăzuți la art. 2 alin. (4) din Hotărârea Guvernului nr. 470/2014 pentru aprobarea Normelor referitoare la proveniența, circulația și comercializarea materialelor lemnoase, la regimul spațiilor de depozitare a materialelor lemnoase și al instalațiilor de prelucrat lemn rotund, precum și a unor măsuri de aplicare a Regulamentului (UE) nr. 995/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 de stabilire a obligațiilor ce revin operatorilor care introduc pe piață lemn și produse din lemn, cu modificările și completările ulterioare.*

Potrivit art. 2 din HG nr. 470/2014 pentru aprobarea Normelor referitoare la proveniența, circulația și comercializarea materialelor lemnoase, la regimul spațiilor de

⁴⁰ Vezi, cu titlu de exemplu:

<http://www.mmediu.ro/app/webroot/uploads/files/MANUAL%20UTILIZARE%20SUMAL%20COL.pdf>

Sau, pentru componenta SUMAL Avize:

<http://www.mmediu.ro/app/webroot/uploads/files/Manual%20Sumal%20Avize%20-%20Agenti.pdf>

Subliniem că îndrumăm spre consultarea sumară a acestor manuale exclusiv în scopul de a înțelege aspectele tehnice ale SUMAL nu pentru a le substitui dispozițiilor legale.



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

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

depozitare a materialelor lemnoase și al instalațiilor de prelucrat lemn rotund, precum și a unor măsuri de aplicare a Regulamentului (UE) nr. 995/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 de stabilire a obligațiilor ce revin operatorilor care introduc pe piață lemn și produse din lemn (pe scurt, Normele), [p]entru urmărirea trasabilității lemnului recoltat din păduri și pentru furnizarea de informații statistice se instituie un Sistem informațional integrat de urmărire a materialelor lemnoase, denumit în continuare SUMAL.

Potrivit art. 3 din HG nr. 470/2016 (Normele), la momentul începerii transportului materialelor lemnoase de la locul de recoltare/depozitare/achiziție/custodie/transbordare/după acordarea liberului de vamă în cazul importului, emitentul avizului de însoțire are obligația încărcării online sau offline, după caz, de pe orice terminal electronic pe care rulează aplicația SUMAL, (...) iar potrivit alin. 2, după recepționarea informațiilor standardizate prevăzute la alin. (1), transmise în format corect și complet, SUMAL generează un cod unic, precum și data, ora, minutul și secunda, pentru care există obligația înscrierii în avizul de însoțire.

Totuși, sistemul SUMAL nu este utilizat pentru tot materialul lemnos. Astfel, art. 4 din Norme exceptează arborii și arbuștii ornamentali, răchita și puieții. În consecință, în legătură cu aceștia nu se generează nici codul unic.

Potrivit art. 3 alin. 8 din Norme, operatorul economic destinat al materialelor lemnoase are obligația de a verifica veridicitatea codului unic, precum și data, ora, minutul și secunda, prin interogarea aplicației SUMAL, la destinație.

În sfârșit, potrivit art. 6 alin. 5 din Norme, materialele lemnoase la care veridicitatea codului unic, a datei, orei, minutului și secundei înscrise în avizul de însoțire conform art. 3 alin. (2) nu este confirmată la destinatar, conform obligației



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

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

prevăzute în sarcina acestuia la art. 3 alin. (8), sunt considerate fără proveniență legală.

SUMAL este administrat de autorități publice și este utilizat, după caz, de autorități publice și de agenți economici care își desfășoară activitatea în domeniu. Pentru toți aceștia Metodologia reglementează obligații specifice.

În acest context, art. 19 alin. 6 lit. l din Legea nr. 171/2010 reglementa (repetăm, în prezent textul este abrogat) contravenția constând în *neîndeplinirea de către operatorul economic destinat al materialelor lemnoase, la momentul primirii în depozit, a obligației de a verifica veridicitatea codului unic, precum și data, ora, minutul și secunda, prin interogarea aplicației SUMAL*; fapta se sancționa cu amendă de la 3.000 lei la 7.000 lei iar materialele lemnoase primite fără cod unic valid se confiscau.

Această contravenție este una de pericol. Nu este necesar ca materialul lemnos să nu aibă proveniență legală. Subliniem acest aspect. Pentru existența contravenției este suficient să nu se facă verificarea. Chiar dacă tot materialul lemnos are proveniență legală, contravenția tot există pentru că fapta descrisă în latura obiectivă a pus în pericol funcționarea și mai ales scopul sistemului SUMAL. Art. 6 alin. 5 din Norme nu contrazice aceste afirmații. El arată doar că în cazul materialelor lemnoase cu privire la care codului unic, data, ora, minutul și secunda înscrise în avizul de însoțire nu sunt veridice deoarece nu sunt confirmate la destinatar, sunt considerate fără proveniență legală. În cazul în care verificarea nu se face veridicitatea nu este cunoscută și tocmai în asta constă pericolul. Dar verificarea, bineînțeles, poate fi făcută ulterior, eventual în timpul controlului care a condus la întocmirea procesului-verbal de contravenție și, în



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

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

funcție de rezultatele ei, se poate stabili care material lemnos are proveniență legală și care nu.

Așadar, sub aspectul laturii obiective, fapta constă în neîndeplinirea obligației de verificare. În plus, se observă că spre diferență de alte fapte care, în funcție de anumite criterii, pot constitui contravenții sau infracțiuni, în acest caz neîndeplinirea obligației de verificare nu poate constitui decât contravenție, niciodată infracțiune.

Distinct de contravenția de mai sus, art. 19 alin. 1 din Legea nr. 171/2010 reglementează o alta:

Constituie contravenție silvică, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât să constituie infracțiuni, și se sancționează cu amendă și cu confiscarea materialelor lemnoase în cauză faptele privind expedierea, primirea, depozitarea, deținerea și/sau prelucrarea materialelor lemnoase de către deținătorii depozitelor permanente/temporare, ai platformelor primare, piețelor, târgurilor, oboarelor și altele asemenea, ai altor spații destinate depozitării temporare, instalațiilor de prelucrare a materialelor lemnoase, personalul operatorului de transport, al administratorului și/sau gestionarului infrastructurii căii ferate, fără proveniență legală potrivit art. 10 alin. (10) și art. 12 din Normele referitoare la proveniența, circulația și comercializarea materialelor lemnoase, (...) (în continuare, la lit. a-e sunt gradate sancțiunile în funcție de volumul în m.c. al materialului lemnos).

Această contravenție este de rezultat. Sub aspectul laturii obiective, trebuie ca făptuitorul să expedieze, să primească, să depoziteze etc. material lemnos iar acesta trebuie să fie fără proveniență legală. Spre diferență de prima contravenție, în acest caz este necesar ca materialul lemnos să nu aibă proveniență legală. De asemenea, o altă diferență este că, de la caz la caz, fapta poate fi contravenție sau infracțiune.



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

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

23.3.3 Soluționarea problemelor de drept

A/ Referitor la posibilitatea reîncadrării juridice a faptei contravenționale

Deși nu este identică, o problemă asemănătoare a fost discutată la întâlnirea președinților SCAF din 17.12.2020⁴¹ (vezi problema nr. 35, ridicată de Tribunalul Suceava), hotărându-se cu unanimitate că *greșita încadrare juridică a faptei contravenționale făcută prin procesul-verbal de contravenție reprezintă cauză de nulitate relativă*. Hotărârea a fost luată în baza propunerii formatorului INM care, în motivare, a indicat argumentele care o susțin. S-a arătat cu acea ocazie că o încadrare juridică greșită poate fi corectată de instanță deoarece *art. 22 alin. 4 Cod de procedură civilă reprezintă o dispoziție generală care permite corectarea unei încadrări juridice greșite în toate cazurile, deci și în materie contravențională deoarece, (...), dispozițiile de natură procedurală din OG nr. 2/2001 se completează cu dispozițiile legii de procedură civilă. Potrivit acestora, ”judecătorul dă sau restabilește calificarea juridică a actelor și faptelor deduse judecății, chiar dacă părțile le-au dat o altă denumire. În acest caz judecătorul este obligat să pună în discuția părților calificarea juridică exactă”*.

Dacă reîncadrarea poate fi făcută de instanța de fond, ea poate fi făcută și de instanța de apel deoarece apelul este integral devolutiv⁴².

⁴¹ Accesibilă la adresa:

http://inm-lex.ro/wp-content/uploads/2021/03/Minuta-intalnire-SCAF-17-decembrie-2020_site.pdf

⁴² Potrivit art. 476 alin. 1 Cod de procedură civilă: (1) *Apelul exercitat în termen provoacă o nouă judecată asupra fondului, instanța de apel statuând atât în fapt, cât și în drept.*



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

Așadar, se cuvine să propunem următorul răspuns: în materie contravențională, instanța de apel poate reîncadra juridic fapta reținută prin procesul-verbal în sarcina contravenientului.

B/ Referitor la încadrarea juridică a faptei constând în primirea în depozit de material lemnos fără proveniență legală

Ținem să precizăm de la început că înlăturarea de aplicare a HG nr. 470/2014, propusă de una din opiniile exprimate în cadrul Tribunalului Vrancea, este nelegală. Problema de drept constând în posibilitatea instanțelor de a înlătura de la aplicare acte administrative cu caracter normativ în temeiul principiului ierarhiei actelor normative a fost discutată în întâlnirea președinților SCAF de la Craiova, din 17-18 octombrie 2019⁴³, stabilinduse că:

Instanțele judecătorești nu pot lipsi de efecte juridice acte administrative cu caracter normativ în situația în care părțile nu au exercitat acțiunea în anularea actului iar actul nu a fost anulat prin hotărâre judecătorească definitivă.

Instanțele asigură protecția principiului ierarhiei actelor normative și a principiului legalității prevăzute de art. 4 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și de art. 1 alin. 5 din Constituție, în condițiile art. 22 din noul Cod de procedură civilă (art. 129 din vechiul Cod de procedură civilă) și art. 413 alin. 1 pct. 1 din noul Cod de procedură civilă (art. 244 alin. 1 pct. 1 din vechiul Cod de procedură civilă).

⁴³ Vezi problema nr. 1 din Minuta întâlnirii, accesibilă la adresa:

<http://inm-lex.ro/wp-content/uploads/2020/02/Minuta-intalnire-SCAF-punctaj-principal-17-18-octombrie-2019-Craiova-1.pdf>

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

Așa fiind, problema trebuie dezlegată cu luarea în considerare a acestei hotărâri de guvern.

După cum s-a arătat la pct. anterior, cele două contravenții reglementate de art. 19 alin. 1 și de art. 19 alin. 6 lit. l din Legea nr. 171/2010 sunt distincte.

Ele pot fi săvârșite separat sau împreună (în concurs real, dacă este să împrumutăm limbajul dreptului penal). De exemplu, dacă operatorul economic obligat la verificarea în SUMAL nu face această verificare și sunt îndeplinite și celelalte condiții legale prevăzute de lege, dar materialul, la o verificare ulterioară, se dovedește că are proveniență legală, el săvârșește contravenția prevăzută de art. 19 alin. 6 lit. l, dar nu și pe cea prevăzută de art. 19 alin. 1. Dacă proveniența materialului lemnos nu este legală atunci este săvârșită și această a doua contravenție. De asemenea, contravenția prevăzută de art. 19 alin. 1 poate fi săvârșită independent de contravenția prevăzută de art. 19 alin. 6 lit. l, dacă este vorba de material lemnos pentru care nu se emite cod unic sau dacă, deși există această obligație, verificarea este făcută, lipsa de veridicitate este confirmată dar materialul este depozitat deși nu are proveniență legală.

Este adevărat că, în contextul săvârșirii contravenției de pericol, sancțiunea confiscării materialului lemnos pentru care nu s-a făcut verificarea în SUMAL pare disproporționată în situația în care proveniența acestuia este legală. Analiza acestui aspect, necesar în condițiile în care actele normative amintite implementează directive UE, depășește însă limitele problemei de drept ridicate de Tribunalul Vrancea. Din materialul transmis rezultă că petenții care au formulat plângeri contravenționale au fost sancționați pentru săvârșirea contravenției prevăzute de art. 19 alin. 1 din Legea nr. 171/2010 (pentru că au depozitat material lemnos fără proveniență legală) și s-au apărat prin cereri de schimbare a încadrării juridice în contravenția prevăzută de art. 19 alin. 6 lit. l (în unele situații apărarea a avut succes, obținând înlăturarea sancțiunii



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

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

complementare a confiscării iar în altele obținând chiar anularea procesului-verbal). Nu rezultă că au apărut probleme de drept în legătură cu confiscarea săvârșită în temeiul alin. 6 lit. l.

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

În materie contravențională, instanța de apel poate reîncadra juridic fapta reținută prin procesul-verbal în sarcina contravenientului.

Contravențiile reglementate de art. 19 alin. 1 și, până la abrogare, de art. 19 alin. 6 lit. l (fost art. 19 alin. 4 lit. l) din Legea nr. 171/2010 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor silvice sunt distincte; fapta de a depozita material lemnos fără proveniență legală întrunește elementele constitutive ale contravenției prevăzute de art. 19 alin. 1 din această lege.

Cu unanimitate, participanții la întâlnire au fost de acord cu propunerea formatorului INM. Reprezentantele Curților de Apel Alba Iulia și Cluj precizează totuși că în cadrul Tribunalelor Alba Iulia, Cluj și Satu-Mare este agreată opinia contrară.

24. Titlul problemei de drept: admisibilitatea înlocuirii sancțiunii muncii în folosul comunității, în temeiul art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002, stabilite de instanță conform art. 9 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, cu sancțiunea amenzii (Curtea de Apel Iași/Tribunalul Vaslui)

Materia: drept contravențional

Subcategoria: procedură contravențională

Obiect Ecris: reexaminarea sancțiunii contravenționale/alte cereri

Acte normative incidente: OG nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității; OG nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor



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

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

Cuvinte cheie: înlocuirea sancțiunii obligării la prestarea unei activități în folosul comunității.

24.1 Practica judiciară

Într-o primă opinie, se consideră inadmisibilă cererea de înlocuire a sancțiunii obligării la prestarea unei activități în folosul comunității cu sancțiunea amenzii, formulată în temeiul art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002, în situația în care sancțiunea aplicată inițial a fost amenda contravențională.

Susținătorii acestei opinii afirmă că dispozițiile legale sunt clare, în sensul în care numai în ipoteza în care s-a admis sesizarea agentului constatator și s-a aplicat „ab initio” sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității conform art. 8 alin. (5) lit. b) din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 este posibilă înlocuirea sancțiunii obligării la prestarea unei activități în folosul comunității cu sancțiunea amenzii conform art. 21 din același act normativ, nu și în cazul în care petentul a fost sancționat inițial de agentul constatator cu amendă contravențională, iar în temeiul art. 9 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, instanța de judecată a înlocuit sancțiunea amenzii contravenționale cu sancțiunea obligării la prestarea unei activități în folosul comunității.

S-a mai susținut că Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 și Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 reglementează situații juridice diferite.

Astfel, Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 prevede posibilitatea aplicării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității doar dacă această sancțiune este expres prevăzută de lege, atunci când agentul apreciază că sancțiunea amenzii pentru fapta constatată este neîndestulătoare, având ca temei gravitatea faptei reținute în sarcina contravenientului, pe când Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prevede posibilitatea



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

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

înlocuirii sancțiunii amenzii cu cea a muncii în folosul comunității chiar dacă această sancțiune nu este expres prevăzută de legea contravențională în temeiul căreia a fost aplicată amenda și are ca temei neexecutarea sancțiunii amenzii de către contravenient. Pentru neexecutarea sancțiunii muncii în folosul comunității aplicate în etapa executării, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, spre deosebire de Ordonanța Guvernului nr. 55/2002, nu prevede o procedură inversă de transformare în amendă, iar în lipsa unei prevederi exprese, dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 55/2002 nu se pot aplica în completare, în condițiile în care atât Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, cât și Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 se completează doar cu dispozițiile Codului de procedură civilă, conform art. 47, respectiv art. 26, iar nu reciproc.

Practică judiciară: decizia nr. 1011/2021/04.06.2021, pronunțată de Tribunalul Neamț, decizia nr. 782/2019/30.10.2019, pronunțată de Tribunalul Harghita.

Într-o altă opinie, se apreciază că dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 55/2002 sunt aplicabile și în situația în care, în temeiul art. 9 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, instanța a dispus înlocuirea sancțiunii amenzii contravenționale cu sancțiunea obligării la prestarea unei activități în folosul comunității și contravenientul nu a executat sancțiunea muncii în folosul comunității, întrucât art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 nu distinge cu privire la condițiile în care a fost stabilită sancțiunea muncii în folosul comunității.

De asemenea, s-a susținut că dispozițiile art. 9 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 ar rămâne fără finalitate în situația în care contravenientul refuză executarea activității în folosul comunității și de aceea dispozițiile art. 9 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 trebuie coroborate cu dispozițiile art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002.



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

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

Practică judiciară: decizia nr. 14/2021/16.01.2021 pronunțată de Tribunalul Vaslui.

24.2 Opinia referentului

Nu a fost exprimată.

24.3 Opinia formatorului INM

Considerăm corectă prima opinie deoarece, după cum se va arăta în continuare, ipotezele normelor prevăzute de art. 9 alin. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, sunt distincte. Așa fiind, dacă se realizează ipoteza unei norme se poate aplica doar dispoziția acelei norme, și nu a alteia, chiar asemănătoare. La fel se procedează și cu sancțiunea, în cazul în care există.

Astfel, potrivit art. 9 alin. 1, 2 și 3 din OG nr. 2/2001, ordonanță ce reprezintă legea generală în materie contravențională:

(1) Prestarea unei activități în folosul comunității poate fi stabilită numai prin lege și numai pe o durată ce nu poate depăși 300 de ore.

(2) Sancțiunea prevăzută la alin. (1) se stabilește alternativ cu amenda.

(3) În cazul în care contravenientul persoană fizică nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, organul de specialitate al unității administrativ-teritoriale prevăzut la art. 39 alin. (2) lit. a) în a cărei rază teritorială domiciliază contravenientul va sesiza instanța judecătorească în a cărei circumscripție domiciliază acesta, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități



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

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

în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată (sublinierea noastră, OCD).

Se observă că ipoteza normei încorporate în art. 9 alin. 3 constă în faptul că persoana fizică ce a săvârșit contravenția și a fost sancționată cu amendă, nu a achitat amenda în 30 de zile etc. și nu există posibilitatea executării silite. În acest caz, dispoziția normei constă în înlocuirea amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității. OG nr. 2/2001 nu prevede o sancțiune pentru situația în care contravenientul nu execută dispoziția și nu prestează efectiv activitatea în folosul comunității. Tocmai de aceea, în cadrul celei de-a doua opinii se arată că, pentru a nu lăsa fără efect dispoziția instanței, art. 9 alin. 3 din OG nr. 2/2001 ar trebui coroborat cu art. 21 din OG nr. 55/2002 iar sancțiunea prestării ar trebui înlocuită din nou cu sancțiunea amenzii. Totuși, dacă s-ar proceda așa, s-ar crea un cerc vicios amendă-prestare-amendă, care ar fi lipsit de sens deoarece amenda inițială a fost înlocuită tocmai pentru că nu a putut fi executată silit. Este adevărat că situația inițială ar putea să se schimbe (contravenientul ar putea deveni solvabil) dar o astfel de ipoteză nu este reglementată de lege. Art. 21 din OG nr. 55/2002 nu reprezintă un temei juridic adecvat pentru revenirea la amenda inițială deoarece reglementează o ipoteză diferită.

Astfel, potrivit art. 6 din OG nr. 55/2002 (ordonanță ce reprezintă lege specială în raport cu OG nr. 2/2001):

În cazul contravențiilor pentru care legea prevede sancțiunea amenzii alternativ cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, dacă agentul constator apreciază că sancțiunea amenzii este îndestulătoare, aplică amenda procedând potrivit dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările ulterioare. Dacă, în raport cu gravitatea faptei, se apreciază că amenda



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

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

este neîndestulătoare, agentul constatatator încheie procesul-verbal de constatare a contravenției și îl înaintează, în cel mult 48 de ore, instanței competente. Instanța poate aplica sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității în temeiul art. 8 din aceeași ordonanță.

Potrivit art. 21 din OG nr. 55/2002:

În cazul în care contravenientul, cu reavoință, nu se prezintă la primar pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii, se sustrage de la executarea sancțiunii după începerea activității sau nu își îndeplinește îndatoririle ce îi revin la locul de muncă, judecătoria, la sesizarea primarului, a unității de poliție sau a conducerii unității la care contravenientul avea obligația să se prezinte și să presteze activitatea în folosul comunității, poate înlocui această sancțiune cu sancțiunea amenzii (sublinierea noastră, OCD).

Așadar, în acest caz, ipoteza normei este dată de împrejurarea că persoana contravenientă, cu reavoință, nu execută sancțiunea prestării activității în folosul comunității iar dispoziția normei constă în înlocuirea acesteia cu amenda. Această din urmă sancțiune poate fi executată silit dar, în cazul în care contravenientul este insovabil, nu mai poate fi înlocuită din nou cu sancțiunea prestării activității în folosul comunității deoarece s-ar crea un alt fel de cerc, dar tot vicios, prestare-amendă-prestare. Art. 9 alin. 3 din OG nr. 2/2001 nu poate reprezenta un temei valid pentru o astfel de nouă înlocuire deoarece reglementează o altă ipoteză.

Este adevărat că aceste instituții ale înlocuirii sancțiunii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, și invers, nu se remarcă prin coerență și prudență legiuitoare. Spre ex., pare că sancțiunea prestării este mai grea decât amenda, de vreme ce se aplică atunci când amenda este considerată neîndestulătoare (cf. art. 6 din OG nr. 55/2002). În realitate, ea este mai ușoară deoarece executarea ei



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

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

ține exclusiv de voința contravenientului pe când executarea amenzii se poate face și silit. În mod asemănător, înlocuirea sancțiunii amenzii cu sancțiunea prestării etc., în temeiul art. 9 alin. 3 din OG nr. 2/2001, nu pare o soluție legislativă fericită în condițiile în care sancțiunea prestării nu poate fi executată silit (înțelegem însă că o astfel de executare ar putea ridica alte probleme de drept).

Considerăm că în actualele condiții legislative, instanțele trebuie să se ferească să dea naștere la cercuri vicioase de tipul amendă-prestare-amendă-ș.a.m.d. sau prestare-amendă-prestare-ș.a.m.d. (transformând în mod repetat o sancțiune în alta până când intervine prescripția) deoarece, pe de-o parte, nu există temei pentru astfel de repetiții, iar pe de alta, situația aduce atingere prestigiului justiției. În prezent, succesiunile posibile sunt:

- amendă-prestare (în condițiile art. 9 alin. 3 din OG nr. 2/2001) urmată de executare benevolă sau prescripție;
- prestare-amendă (în condițiile art. 21 din OG nr. 55/2002) urmată de executare benevolă, executare silită sau prescripție.

Pentru aceste considerente, **propunem următorul răspuns:**

Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, stabilită de instanță în temeiul art. 9 alin. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, nu poate fi înlocuită cu sancțiunea amenzii, în temeiul art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității.

Cu unanimitate, participanții la întâlnire au fost de acord cu propunerea formatorului INM. Reprezentanta Curții de Apel Cluj precizează că la nivelul Tribunalului Cluj este îmbrățișată opinia contrară.



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

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

V. Probleme transmise în urma întâlnirii președinților de secții de dreptul muncii

25. Drepturi salariale ale personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare. Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 7 lit. a) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fondurile publice și art. 7 alin. (1) din OUG nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene.

Materia: civil

Submaterie: litigii de muncă și asigurări sociale

Acte normative incidente: art. 7 lit. a) din Legea-cadru nr. 153/2017; art. 7 alin. (1) din O.U.G. nr. 90/2017; art. 30 alin. alin. (1), alin. (5) și (6) din Legea-cadru nr. 330/2009; art. 6 alin. (1) din O.U.G. nr. 1/2010

Cuvinte-cheie: salariu de funcție/soldă de funcție cuvenită personalului din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională; pensie militară de stat

Problema de drept^[1]: *„Dacă în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 7 lit. a) din Legea- cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fondurile publice și art. 7 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, în vederea stabilirii drepturilor salariale ale personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, comparația dintre nivelul salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, prevăzut de HG nr. 1/2017, HG nr. 846/2017 și HG nr. 937/2018 și solda de funcție/salariul de funcție se face cu sau fără excluderea din această componentă*

[1] PICCI

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

salariată a sporurilor, indemnizațiilor și sumelor compensatorii cu caracter tranzitoriu introduse în salariile/soldele funcțiilor de bază în temeiul art. 30 alin. (1), alin. (5) și (6) din Legea-cadru nr. 330/2009, privind salarizarea unitară a personalului plătit din fondurile publice, art. 5 alin. (1) lit. a) și art. 6 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010 privind unele măsuri de reîncadrare în funcții a unor categorii de personal din sectorul bugetar și stabilirea salariilor acestora, precum și alte măsuri în domeniul bugetar și art. 1 alin. (5) din Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice”.

Pe baza punctajului de discuții din cadrul întâlnirii de unificare și a doctrinei studiate, pot fi decelate, la acest moment, următoarele **două orientări**:

Potrivit **unei prime orientări jurisprudențiale** în vederea stabilirii salariului de funcție/soldei de funcție cuvenite personalului din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională, comparația cu salariul minim brut pe țară garantat în plată **se face fără excluderea** din salariul/solda de funcție a sumelor compensatorii acordate cu titlu tranzitoriu în temeiul dispozițiilor art. 30 alin. (6) din Legea-cadru nr. 330/2009, art. 6 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010, precum și a sporurilor introduse în solda/salariul funcției de bază potrivit art. 5 alin. (l) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010.

În a doua orientare jurisprudențială, se consideră că, în vederea stabilirii salariului de funcție/soldei de funcție cuvenite personalului din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională, comparația cu salariul minim brut pe țară garantat în plată se face cu excluderea din salariul/solda de funcție a sumelor compensatorii acordate cu titlu tranzitoriu în temeiul dispozițiilor art. 30 alin. (6) din Legea-cadru nr.



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

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

330/2009, art. 6 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010, precum și a sporurilor introduse în solda/salariul funcției de bază potrivit art. 5 alin.(l) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010, întrucât în perioada 2010-2017 a fost menținut cuantumul brut al soldelor/salariilor funcției de bază avut în luna decembrie a anului anterior, menținându-se implicit și baza de calcul a salariului de bază, salariului/soldei de funcție din luna decembrie 2009 a fost observată în două hotărâri judecătorești definitive pronunțate de Curtea de Apel Cluj, indicate de petent.

În privința recalculării/actualizării/pensiilor militare de stat prevăzute de Legea nr. 223/2015 prin reconstituirea componentei salariale avute în vedere la stabilirea drepturilor de pensie ca urmare a raportării la cuantumul salariului minim brut pe țară garantat în plată, s-a constatat caracterul unitar al jurisprudenței.

Opinia formatorilor INM

În raport de maniera sintetică de expunere a problemei, constatând că nu rezultă elemente de noutate față de cele deja statuate în practica curții supreme și a instanțelor de judecată, facem trimitere la unele considerente ale Deciziei ICCJ - CDCD nr. 15/2020 prin care a fost respinsă ca inadmisibilă sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept: "Dacă, în situația poliștilor, aplicarea prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 1/2017 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, Hotărârii Guvernului nr. 846/2017 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată și a Hotărârii Guvernului nr. 937/2018 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată se face prin analiza comparativă a nivelului salariului de bază minim



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

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

brut pe țară garantat în plată cu cel al cuantumului salariului de funcție al polițiștilor, astfel cum este reglementat în cuprinsul Legii-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare (art. 4 din anexa nr. VII la lege) și Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare (art. 3 și 4 din anexa nr. VI la lege), stabilit în plată potrivit legilor anuale de aplicare etapizată a acestor legi-cadru de salarizare.”

Astfel:

”47. Hotărârile judecătorești identificate la nivelul celorlalte curți de apel (Galați, Pitești, Craiova, Brașov, Oradea, Cluj, Iași, Bacău, Constanța, București, Ploiești, Alba Iulia) au relevat că orientarea jurisprudențială a instanțelor este în sensul că analiza comparativă a nivelului salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată cu cel al cuantumului salariului de funcție al polițiștilor, astfel cum este reglementat în cuprinsul Legii-cadru nr. 284/2010 și Legii-cadru nr. 153/2017, se face fără excluderea din salariul de funcție a sumelor compensatorii cu caracter tranzitoriu aferente sporurilor, deoarece acestea și-au pierdut individualitatea devenind parte a salariului de bază, în contextul actelor normative privind salarizarea. Au mai reținut instanțele judecătorești că sporurile respective nu se mai regăsesc ca atare în actuala reglementare, dar au fost totuși păstrate ca drepturi câștigate.

62. Chiar dacă în cauză s-a solicitat instanței supreme să statueze asupra unor dispoziții dintr-un act normativ relativ recent adoptat (în cazul căruia probabilitatea de existență a unor probleme noi de drept, susceptibile de a genera practică neunitară este mai mare decât în cazul unui act normativ intrat în vigoare de mai mult timp), caracterul de noutate se pierde pe măsură ce cheștiunea de drept a primit o dezlegare din partea instanțelor în urma unei interpretări a dispozițiilor legale incidente, în timp



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

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

ce opiniile jurisprudențiale izolate sau cele pur subiective nu pot constitui temei de declanșator al mecanismului pronunțării unei hotărâri prealabile.

63. Mai mult decât atât, orientarea instanțelor spre o anumită interpretare a normelor analizate face ca, pe de o parte, chestiunea de drept supusă dezbaterii să își piardă caracterul de noutate, iar, pe de altă parte, ca problema de drept să nu mai prezinte o dificultate suficient de mare, în măsură să reclame intervenția instanței supreme prin pronunțarea unei hotărâri prealabile.

67. Pe de altă parte, orientarea instanțelor de judecată spre o anumită interpretare a normelor juridice pe care instanța de trimitere le indică este în sensul că analiza comparativă a nivelului salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată cu cel al salariului de funcție al polițiștilor se face fără excluderea din salariul de funcție a sumelor compensatorii tranzitorii aferente sporurilor care nu se mai regăsesc în actuala reglementare - Legea-cadru nr. 284/2010 -, dar care au fost păstrate, virtual, ca drepturi câștigate, ceea ce conduce la concluzia că problema de drept, astfel cum este prezentată în sesizare, nu este susceptibilă de interpretări diferite, în măsură să reclame intervenția instanței supreme prin pronunțarea unei hotărâri prealabile necesare pentru a preîntâmpina o jurisprudență neunitară, potrivit scopului acestei proceduri”.

În aceste condiții, apreciem în sensul primei orientări învedereare în materialul înaintat de către PICCJ.

Concluzie: În privința recalculării/actualizării/pensiilor militare de stat prevăzute de Legea nr. 223/2015 prin reconstituirea componentei salariale avute în vedere la stabilirea drepturilor de pensie ca urmare a raportării la cuantumul salariului minim brut pe țară garantat în plată, s-a constatat caracterul unitar al jurisprudenței. Problema a



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

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

făcut obiectul dezbaterilor cu ocazia *Întâlnirii președinților secțiilor pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale*, desfășurată la București în 10-11 noiembrie 2020.

Cu unanimitate, participanții la prezenta întâlnire (25-26 noiembrie 2021) au considerat că soluția la problema de drept rezultă din HP nr. 10/2020; s-a apreciat că în prezent aceasta problemă nu mai dă naștere la practică judiciară neunitară.

26. Spor pentru risc și suprasolicitare neuropsihică. Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 din OUG nr. 9/2017 privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative, ale art. 7 din OUG nr. 99/2016 privind unele măsuri pentru salarizarea personalului plătit din fonduri publice, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, și ale art. 12 din OUG nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice”.

Materia: civil

Submaterie: litigii de muncă și asigurări sociale

Acte normative incidente: art. 1 din O.U.G. nr. 9/2017; art. 7 din O.U.G. nr. 99/2016; art. 12 din O.U.G. nr. 83/2014

Cuvinte-cheie: funcționar public, spor pentru risc și suprasolicitare neuropsihică

Problema de drept^[2]: „Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 9/2017 privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte

[2] PICCI

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

normative, ale art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2016 privind unele măsuri pentru salarizarea personalului plătit din fonduri publice, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, și ale art. 12 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”.

Pe baza punctajului de discuții din cadrul întâlnirii de unificare și a doctrinei studiate, pot fi decelate, la acest moment, următoarele **două orientări**:

Într-o primă orientare jurisprudențială, acestea au fost soluționate (definitiv) în sens favorabil reclamanților funcționari publici, dispunându-se admiterea acțiunii și obligarea ANAF să acorde reclamanților, începând cu 1.03.2017 și în continuare, sumele constând în drepturile salariale în procent de 20%, aplicat la salariul brut lunar, reprezentând diferența dintre 25% și 5% neacordată, aferentă sporului pentru risc și suprasolicitare neuropsihică, actualizate cu rata inflației la data plății efective și dobânda legală calculată de la exigibilitatea diferențelor de drepturi și până la data plății efective, în considerentele hotărârilor pronunțate în acest sens, s-a reținut, în mare următoarea motivare:

Reclamanții au calitatea de funcționari publici, în cadrul ANAF, fiind numiți în funcția publică de stat de execuție specifică de inspector antifraudă la Direcția de combaterea a fraudelor din cadrul Direcției Generale Antifraudă Fiscală, iar conform ordinului nr. 964/2015 al președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală, personalul din cadrul Direcției Generale Antifraudă Fiscală, care ocupă funcții publice specifice de inspector antifraudă, inspector șef antifraudă, inspector general adjunct



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

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

antifraudă și inspector general antifraudă, beneficiază de sporul de risc și suprasolicitare neuropsihică în cuantum de 25% aplicat la salariul brut lunar.

Prin Ordinul nr. 835/01.03.2017 emis de ANAF, începând cu data de 01.03.2017 încetează aplicabilitatea prevederilor art. 1 din Ordinul nr. 964/2015, iar potrivit art. 1 din Ordinul nr. 836/01.03.2017 emis de președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală, s-a hotărât ca, începând cu data de 1 martie 2017, personalul din cadrul Direcției Generale Antifraudă Fiscală să beneficieze de un spor de doar 5%. Totodată, prin Ordinul nr. 1021 /27.03.2017 al președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală, s-a dispus ca, începând cu data de 01.03.2017, personalul din cadrul Direcției Generale Antifraudă Fiscală, care ocupă funcții publice specifice de inspector antifraudă, inspector șef antifraudă, inspector general adjunct antifraudă și inspector general antifraudă să beneficieze de drepturile salariale stabilite în Anexa la ordin, respectiv prin raportare la un cuantum al sporului de risc și suprasolicitare neuropsihică de 5% aplicat la salariul brut lunar.

Prin sentința civilă nr. 402/29.03.2018, pronunțată de Tribunalul Suceava, în dosarul nr. 5502/86/2017, definitivă prin decizia nr. 3085/20.11.2018 a Curții de Apel Suceava, Ordinele nr. 835/2017, 836/2017 și 1021/2017 au fost anulate, reținându-se, în esență, faptul că aceste acte administrative au fost emise cu încălcarea prevederilor art. 7 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2016 și ale art. 12 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, intenția legiuitorului fiind aceea de menținere în plată în perioada 01.03.2017 - 31.12.2017 a cuantumului brut al salariilor de bază precum și a cuantumului sporurilor, implicit sporul de 25% pentru risc și suprasolicitare neuropsihică.

Legat de desființarea ordinelor menționate, instanțele au reținut că, atâta timp cât cele trei ordine prin care a fost diminuat sporul în discuție începând cu data de



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

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

01.03.2017 au fost anulate prin hotărâre judecătorească, devine firesc ca reclamantii să beneficieze de sporul prevăzut prin ordinul inițial, în procentul stabilit de acesta.

Mai mult decât atât, s-a reținut și argumentul că, în contextul în care, în perioada de referință, condițiile în care aceștia își desfășoară activitatea nu s-au modificat iar actele normative de salarizare au menținut cuantumul sporului (în procent de 25%), ANAF nu avea posibilitatea diminuării acestuia prin emiterea ordinelor susmenționate, acestea fiind acte normative cu valoare inferioară.

Cât privește modalitatea de angajare a creditelor bugetare, instanțele au reținut că acestea vizează etapa executării hotărârii și nu condiționează dreptul reclamantilor de a obține repararea prejudiciilor suferite ca urmare a neplății drepturilor salariale la scadențe.

Într-o altă orientare jurisprudențială, instanțele s-au pronunțat în sens nefavorabil reclamantilor funcționari publici, prilej cu care s-a făcut referire la prevederile art. 3 alin. (4) din Legea cadru nr. 153/2017 potrivit căroră *“ordonatorii de credite au obligația să stabilească salariile de bază/soldele de funcție/salariile de funcție/soldele de grad/salariile gradului profesional deținut, gradațiile, soldele de comandă/salariile de comandă, indemnizațiile de încadrare/indemnizațiile lunare, sporurile, alte drepturi salariale în bani și în natură prevăzute de lege, să asigure promovarea personalului în funcții, grade și trepte profesionale și avansarea în gradații, în condițiile legii, astfel încât să se încadreze în sumele aprobate cu această destinație în bugetul propriu.”*

Astfel, instanțele au reținut faptul că sporul de până la 25% este condiționat de îndeplinirea a două condiții:



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

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

- poate fi acordat până la 25%, așa cum este prevăzut de art. 12 alin. (9), (10) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014; (cu respectarea grilelor prevăzute de art. 25 din Legea nr. 153/2017)

- se acordă cu încadrarea în cheltuielile cu salariile aprobate prin bugetul ANAF, conform art. 7 alin. (4), (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2016.

Se argumentează astfel că sporul în discuție este un spor în procent iar nu unul în quantum fix, stabilirea sa fiind lăsată în competența legală a ordonatorului de credit, în speță președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală, acesta urmând să asigure încadrarea în cheltuielile cu salariile aprobate prin bugetul instituției, conform art. 7 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2016. În aceste condiții, întrucât în construcția bugetară pentru anul 2017 nu s-au alocat fonduri pentru a se putea acorda spor de 25%, s-au luat măsuri pentru acordarea sporului doar în quantum de 5%, astfel încât să fie asigurată încadrarea acestuia în cheltuielile cu salariile aprobate pentru bugetul ANAF.

Astfel, respingând acțiunile, instanțele respective au reținut că reclamanților nu le sunt aplicabile dispozițiile art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2016 și nici cele ale art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 9/2017, vizând menținerea sporului de 25% din decembrie 2016, respectiv februarie 2017, întrucât prin dispoziții legale ulterioare, respectiv prin art. 6 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2016 și art. (1) alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 9/2017, s-a stabilit excepția că sporul se poate acorda în quantum de până la 25% în limita încadrării în cheltuielile cu salariile aprobate prin bugetul ANAF, motiv pentru care nu este admisibilă acordarea unei diferențe de 20% vizând sporul de risc și suprasolicitare neuropsihică pentru perioada 1 martie 2017 - până în prezent. Referitor la legalitatea diminuării sporului, de la 25% la 5%, instanțele care au respins acțiunile menționate au



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

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

făcut referire atât la considerentele deciziei nr. 1250/2010 a Curții Constituționale, potrivit căroră *“statul are deplină legitimitate constituțională de a acorda sporuri, stimulente, premii, adaosuri la salariul de bază personalului plătit din fonduri publice, în funcție de veniturile bugetare pe care le realizează, cât și la considerentele deciziei Curții Constituționale nr. 108/2006, în care s-a reținut că acestea nu sunt drepturi fundamentale, ci drepturi salariale suplimentare, legiuitorul fiind în drept, totodată, să instituie anumite sporuri la indemnizațiile și salariile de bază, premii periodice și alte stimulente, pe care le poate diferenția funcție de categoriile de personal căroră li se acordă, le poate modifica în diferite perioade de timp, te poate suspenda sau chiar anula”*.

Acte normative aplicabile

OUG nr. 9/2017 privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative

Art. 1 (1) În perioada 1 martie-31 decembrie 2017, se mențin în plată la nivelul acordat pentru luna februarie 2017 cuantumul brut al salariilor de bază/soldelor funcției de bază/salariilor funcției de bază/indemnizațiilor de încadrare lunară, precum și cuantumul sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut, solda lunară brută/salariul lunar brut, indemnizația brută de încadrare de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice, în măsura în care își desfășoară activitatea în aceleași condiții și nu se aplică valoarea de referință și coeficienții de ierarhizare corespunzători claselor de salarizare prevăzuți în anexele la Legea-cadru nr. 284/2010



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

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

privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Prin excepție de la prevederile alin. (1), începând cu luna aprilie 2017, personalul militar, poliștii și funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare beneficiază de prevederile art. 31 alin. (6) și (9) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, cu modificările și completările ulterioare.

(3) Prevederile art. 1 alin. (3)-(5), art. 2-4, art. 5 alin. (2)-(4) și art. 6-11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2016 privind unele măsuri pentru salarizarea personalului plătit din fonduri publice, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, se aplică în mod corespunzător și în perioada 1 martie-31 decembrie 2017.

(3¹) Personalul militar, poliștii, funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare și personalul civil din cadrul instituțiilor publice din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională, planificat să asigure continuitatea îndeplinirii atribuțiilor specifice, în afara programului normal de lucru, de la domiciliu, beneficiază pentru această perioadă de o majorare de 40% din salariul de bază/solda de funcție/salariul de funcție, acordată în conformitate cu prevederile legale în vigoare.

(3²) Condițiile de acordare a majorării prevăzute la alin. (3¹), inclusiv activitățile pentru care se asigură continuitatea îndeplinirii atribuțiilor specifice, se stabilesc prin ordin al conducătorilor instituțiilor publice de apărare, ordine publică și securitate națională.

(4) Prin excepție de la alin. (3), în perioada 1 martie-30 iunie 2017 instituțiile și autoritățile publice prevăzute la art. 9 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2016 nu acordă prime de vacanță și vouchere de vacanță.



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

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

OUG nr. 99/2016 privind unele măsuri pentru salarizarea personalului plătit din fonduri publice, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare

Art. 7 (1) În perioada 1 ianuarie-28 februarie 2017, pentru personalul militar, polițiștii și funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, indemnizațiile, compensațiile, primele, ajutoarele, plățile compensatoare, despăgubirile, compensațiile lunare pentru chirie și alte drepturi acordate potrivit actelor normative în vigoare, care nu fac parte din solda lunară brută/salariul lunar brut, se mențin la nivelul lunii iulie 2016.

(2) Prin excepție de la prevederile art. 1, în perioada 1 ianuarie-28 februarie 2017, cuantumul drepturilor acordate personalului militar, polițiștilor, funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare și personalului civil din instituțiile publice de apărare, ordine publică și securitate națională, care execută lucrări de excepție sau misiuni speciale, apreciate ca atare de conducătorii acestora, se stabilește în condițiile prevăzute la art. 15 din cap. II secțiunea a 2-a din anexa nr. VII - Familia ocupațională de funcții bugetare "Apărare, ordine publică și siguranță națională" la Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările și completările ulterioare, pe baza normelor metodologice aprobate prin ordin al ordonatorului principal de credite.

(3) Baza de calcul al drepturilor prevăzute la alin. (2) o reprezintă solda lunară/salariul de bază prevăzută/prevăzut de legislația în vigoare la data de 31 decembrie 2009, majorată cu 10%.

(4) Prevederile art. 13 alin. (5)-(8) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu completări prin Legea nr. 28/2014, cu modificările și completările ulterioare, precum și prevederile art. 12 alin.



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

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

(6)-(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, se aplică în mod corespunzător și în perioada 1 ianuarie-28 februarie 2017.

(5) Dispozițiile alin. (4) se aplică cu încadrarea în cheltuielile cu salariile aprobate prin bugetul Agenției Naționale pentru Administrare Fiscală și, după caz, prin bugetele instituțiilor publice din sectorul de apărare, ordine publică și securitate națională.

(6) Prevederile art. 32 alin. (6), (61) și (62) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, cu modificările și completările ulterioare, se aplică în mod corespunzător și în perioada 1 ianuarie-28 februarie 2017.

OUG nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice

Art. 12 (1) În anul 2015, cuantumul compensației bănești, respectiv al alocației valorice pentru drepturile de hrană și, respectiv, valoarea financiară anuală a normelor de echipare, precum și valoarea financiară a drepturilor de echipament se mențin în plată la nivelul stabilit pentru anul 2014.

(11) Prin excepție de la prevederile alin. (1), începând cu data de 1 iulie 2015, cuantumul compensației bănești, respectiv al alocației valorice pentru drepturile de hrană și, respectiv, valoarea financiară anuală a normelor de echipare, precum și valoarea financiară a drepturilor de echipament se acordă la valoarea actualizată, potrivit normelor legale în vigoare, cu încadrarea în cheltuielile de personal aprobate prin buget.

(2) În anul 2015, pentru personalul militar, polițiștii și funcționarii publici cu statut



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

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

special din sistemul administrației penitenciare, indemnizațiile, compensațiile, primele, ajutoarele, plățile compensatoare, despăgubirile, compensațiile lunare pentru chirie și alte drepturi acordate potrivit actelor normative în vigoare, care nu fac parte din solda lunară brută/salariul lunar brut se stabilesc în raport cu nivelul bazei de calcul al acestora utilizat pentru luna decembrie 2009.

(3) Prin excepție de la prevederile art. 1, cuantumul drepturilor acordate personalului militar, polițiștilor, funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare și personalului civil din instituțiile publice de apărare, ordine publică și securitate națională, care execută lucrări de excepție sau misiuni speciale, apreciate ca atare de conducătorii acestora, se stabilește în condițiile prevăzute la art. 15 din cap. II secțiunea a 2-a din anexa nr. VII - Familia ocupațională de funcții bugetare "Apărare, ordine publică și siguranță națională" la Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările ulterioare, pe baza normelor metodologice aprobate prin ordin al ordonatorului principal de credite.

(4) Baza de calcul al drepturilor prevăzute la alin. (3) o reprezintă solda lunară/salariul de bază prevăzută/prevăzut de legislația în vigoare la data de 31 decembrie 2009.

(5) Prevederile art. 13 alin. (5)-(8) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu completări prin Legea nr. 28/2014, cu modificările și completările ulterioare, se aplică în mod corespunzător și în anul 2015.

(6) Începând cu luna ianuarie 2015, cuantumul indemnizației lunare cuvenite elevilor și studenților din instituțiile de învățământ din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională se stabilește potrivit prevederilor art. 10 alin. (1) din



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

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

Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările ulterioare, respectiv prin înmulțirea coeficienților de ierarhizare prevăzuți la art. 68 alin. (1)-(3) din cap. II secțiunea a 7-a din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările ulterioare, cu valoarea de referință prevăzută la art. 1 alin. (4) din prezenta ordonanță de urgență.

(7)Începând cu luna iulie 2015, personalul din structurile din domeniile informații pentru apărare, cercetare sau operații speciale ale Ministerului Apărării Naționale beneficiază de dreptul prevăzut la art. 14 alin. (1) din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările ulterioare, în procent de până la 30% din solda de funcție/salariul de bază.

(8)La stabilirea indemnizațiilor, compensațiilor, sporurilor, majorărilor salariilor de bază prin acordarea de clase de salarizare suplimentare și altor drepturi acordate potrivit actelor normative în vigoare pentru personalul din cadrul Direcției generale antifraudă fiscală din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală, care ocupă funcții publice specifice de inspector antifraudă, inspector-șef antifraudă, inspector general adjunct antifraudă și inspector-general antifraudă, nu se aplică prevederile art. 3.

(9)Prin excepție de la prevederile art. 1, personalul prevăzut la alin. (8) beneficiază de sporul pentru risc și suprasolicitare neuropsihică de până la 25%, prevăzut la art. 5 din cap. VIII din anexa nr. VI - Familia ocupațională de funcții bugetare «Justiție» la Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările ulterioare, acordat în condițiile stabilite prin ordin al președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală.

(10)Prin excepție de la prevederile art. 8 alin. (1), în situația în care personalul Direcției generale antifraudă fiscală din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală desfășoară activități în zilele de repaus săptămânal, de sărbători legale și în



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

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

celelalte zile în care, în conformitate cu reglementările în vigoare, nu se lucrează, se acordă o majorare de 75% din salariul de bază.

(11) Dreptul prevăzut la alin. (10) se stabilește proporțional cu timpul efectiv lucrat în zilele respective și se determină pe baza raportului dintre salariul de bază și durata normală a timpului de lucru.

Opinia formatorilor INM

1. Cu privire la problema supusă analizei se poate constata formarea unei practici destul de consistente, putând fi avute în vedere și:

- Decizia CCR 622/2019 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 99/2016 privind unele măsuri pentru salarizarea personalului plătit din fonduri publice, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare și, în special, ale art. 7 alin. (5) din aceasta, precum și ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 9/2017 privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative și, în special, ale art. 1 alin. (3) din aceasta (soluție de respingere);

- Decizia ICCJ nr. 13/2020 din 17 februarie 2020, pronunțată de Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin care s-a respins ca inadmisibilă sesizarea formulată de Curtea de Apel Oradea - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept: "În interpretarea dispozițiilor art. 1 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 9/2017 privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative, aprobată cu



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

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

modificări și completări prin Legea nr. 115/2017, cu modificările ulterioare, în categoria sporurilor al căror quantum se menține în plată, pentru perioada 1 martie-31 decembrie 2017, intră și sporul la care face referire alin. (3) al aceluiași articol, respectiv sporul de risc și suprasolicitare neuropsihică despre care legea prevede că se acordă în quantum de până la 25%, cu încadrarea în cheltuielile cu salariile aprobate prin bugetul Agenției Naționale de Administrare Fiscală?”.

2. Sub aspectul competenței, problema supusă analizei privește formal materia dreptului/contenciosului administrativ, fiind vorba despre funcționari publici și raporturi de serviciu. Însă, vizând materia salarizării, înțelegem să facem unele observații.

3. Observăm că, anterior anulării ordinelor ANAF privind diminuarea sporurilor la 5% în cauzele soluționate de către Tribunalul și Curtea de Apel Suceava, fuseseră pronunțate de către alte instanțe și soluții elaborate în sensul legalității acestor ordine (e.g. CA Constanta, dec. nr. 222/2017). În orice caz, constatăm că în ultimul timp (după pronunțarea soluțiilor de anulare) s-a conturat o practică neunitară la nivelul instanțelor de contencios administrativ, cu opinie majoritară în sensul admiterii acțiunilor (ex. Decizia nr. 1632/2020 din 08-oct-2020, Curtea de Apel București, Decizia nr. 811/2021 din 10-iun-2021, Curtea de Apel Timișoara, Decizia nr. 401/2020 din 16-iun-2020, Curtea de Apel Iași).

4. În acest context, aspectul determinant și nevralgic privește efectele pe care anularea ordinelor ANAF într-un dosar cu părți determinate le poate avea asupra altor persoane, în alte cauze (fiind astfel, în esență, o problemă de drept procesual civil).

Instanțele au apreciat diferit, fie în sensul că sunt aplicabile dispozițiile art. 435 Cprciv, fie că aceste dispoziții nu sunt aplicabile.



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

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

Opinăm în sensul admiterii acțiunilor, sens în care pot fi avute în vedere argumentele Curții de Apel Timișoara, Decizia nr. 811/2021, litigiu privind funcționarii publici, contencios administrativ și fiscal:

”În motivarea sentinței civile nr. 429/29.03.2018 a Tribunalului Suceava și a Deciziei civile nr. 3085/20.11.2018 a Curții de Apel Suceava s-a reținut, în esență, că:

- ordinele prin care s-a diminuat sporul de risc și suprasolicitare neuropsihică de la 25% la 5%, începând cu data de 1 martie 2017, au fost emise cu încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 9/2017 și ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 99/2016, care stabilesc că, în perioada 1 martie - 31 decembrie 2017, se menține în plată cuantumul brut al salariilor de bază, precum și al sporurilor, deci inclusiv sporul de risc și suprasolicitare neuropsihică în procent de 25%, aflat în plată în luna februarie 2017.

- ordinele atacate au încălcat principiul legalității, nefiind conforme cu O.U.G. nr. 99/2016 și O.U.G. nr. 9/2017, diminuarea sporului reprezentând o ingerință în dreptul la recunoașterea bunurilor, incompatibilă cu art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Având în vedere aceste constatări, Curtea de Apel apreciază că motivele inserate în considerentele acestor hotărâri judecătorești - privind cuantumul sporului de risc acordat inspectorilor antifraudă din cadrul A.N.A.F detașați la parchete - au caracter obligatoriu pentru A.N.A.F, deși reclamantii din prezenta cauză nu au avut calitatea de părți în litigiul finalizat prin Decizia civilă nr. 3085/20.11.2018 a Curții de Apel Suceava.

Curtea de Apel admite că, întrucât reclamantii din prezenta cauză nu au avut calitatea de părți în dosarul nr. ____, în care s-a pronunțat Decizia civilă nr. 3085/20.11.2018 a Curții de Apel Suceava, nu se poate reține existența autorității de lucru judecat.



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

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

Astfel, autoritatea de lucru judecat - astfel cum este reglementată de art. 431 alin. (2) din Codul de procedură civilă, text potrivit căruia „Oricare dintre părți poate opune lucrul anterior judecat într-un alt litigiu, dacă are legătură cu soluționarea acestuia din urmă” - nu poate fi reținută în speță, întrucât nu există identitatea de părți, identitate impusă de principiul relativității efectelor puterii de lucru judecat; reclamanții din prezenta cauză fiind terți față de hotărârile judecătorești invocate. Art. 435 alin. (1) din Codul de procedură civilă - potrivit căruia „Hotărârea judecătorească este obligatorie și produce efecte numai între părți și succesorii acestora.” - prevede clar că hotărârea judecătorească produce efecte numai față de părți și succesorii acestora, ceea ce înseamnă că efectele hotărârilor judecătorești invocate nu se produc față de reclamanți, care sunt terți față de acel litigiu.

Referitor la eventualele efectele în prezenta cauză ale sentinței civile nr. 429/29.03.2018 a Tribunalului Suceava și Deciziei civile nr. 3085/20.11.2018 a Curții de Apel Suceava, Curtea reține că efectul pe care îl produce o hotărâre judecătorească față de terți - reclamanții fiind terți față de aceste hotărâri - este reglementat de art. 435 alin. 2 Cod de procedură civilă (aprobat prin Legea nr. 134/2010), text potrivit căruia „Hotărârea este opozabilă oricărei terțe persoane atât timp cât aceasta din urmă nu face, în condițiile legii, dovada contrară”. Așadar, textul reglementează opozabilitatea hotărârii față de terțe persoane cărora - dat fiind principiul relativității efectelor puterii de lucru judecat - nu li se poate opune autoritatea de lucru judecat dintr-un proces în care nu au fost părți. Pentru acești terți, hotărârea judecătorească pronunțată în absența lor are valoarea unui mijloc de probă, care poate fi reținut până la dovada contrară.

Prin urmare, deși lucrul judecat, fie cu rol de excepție, fie cu rol de prezumție, nu poate fi reținut în prezenta cauză, hotărârea judecătorească invocată are valoarea, în



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

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

condițiile art. 435 alin. (2) din Codul de procedură civilă, a unui mijloc de probă susceptibil de proba contrară, urmând a fi analizate ca atare.

În ceea ce privește opozabilitatea acestei hotărâri judecătorești, Curtea trebuie să sublinieze dispozițiile art. 435 alin. 2 Cod de procedură civilă (aprobat prin Legea nr. 134/2010), conform căruia „Hotărârea este opozabilă oricărei terțe persoane atât timp cât aceasta din urmă nu face, în condițiile legii, dovada contrară”.

Prin urmare, hotărârile judecătorești definitive pronunțate de Tribunalul Suceava și de Curtea de Apel Suceava în dosarul nr. __ sunt opozabile și părților din prezenta cauză, respectiv reclamanților și pârâtei A.N.A.F, atât timp cât aceasta din urmă nu face dovada contrară, astfel cum impune art. 435 alin. 2 Cod de procedură civilă.

În privința posibilității dovezii contrare hotărârii judecătorești definitive, Curtea de Apel subliniază că, spre deosebire de reclamanți, pârâta A.N.A.F a fost parte în dosarul nr. __ al Curții de Apel Suceava și, prin urmare, a avut posibilitatea de a-și expune argumentele în privința problemei de drept supuse dezbaterii în respectiva cauză, argumente care au fost înlăturate conform sentinței civile nr. 429/29.03.2018 a Tribunalului Suceava și Deciziei civile nr. 3085/20.11.2018 a Curții de Apel Suceava.

În consecință, chiar dacă reclamanții nu au fost părți în dosarul finalizat prin decizia civilă nr. 3085/20.11.2018 a Curții de Apel Suceava, pârâta A.N.A.F a fost parte litigantă în respectiva cauză, și nu poate ignora faptul că argumentele sale au fost respinse de Curtea de Apel Suceava prin hotărâre judecătorească definitivă. În acest sens, Curtea de Apel reamintește dispozițiile art. 435 alin. 1 Cod de procedură civilă (aprobat prin Legea nr. 134/2010) - potrivit căroră „Hotărârea judecătorească este obligatorie și produce efecte numai între părți și succesorii acestora.” - dispoziții față de care instanța reține că decizia civilă nr. 3085/20.11.2018 a Curții de Apel Suceava produce efecte față de părțile din cauza respectivă, deci și față de pârâta Agenția



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

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

Națională de Administrare Fiscală. Astfel, decizia civilă nr. 3085/20.11.2018 a Curții de Apel Suceava nu numai că este opozabilă pârâtei A.N.A.F., dar este și obligatorie pentru aceasta, în calitate de parte litigantă în dosarul finalizat prin acea hotărâre judecătorească definitivă.

Prin urmare - în calitate de parte în litigiul finalizat prin hotărâre judecătorească definitivă - pârâta A.N.A.F. nu poate beneficia de regimul juridic aplicabil terților conform art. 435 alin. 2 Cod de procedură civilă, respectiv nu poate să facă dovada contrară celor reținute prin respectiva hotărâre judecătorească definitivă.

De altfel, chiar făcând abstracție de această constatare, Curtea mai observă că aceleași argumente au fost reiterate de autoritatea pârâtă Agenția Națională de Administrare Fiscală și în prezenta cauză, ceea ce implică obligativitatea înlăturării lor, pe aceleași considerente; (...)

În concluzie, decizia civilă nr. 3085/20.11.2018 a Curții de Apel Suceava este nu numai opozabilă pârâtei A.N.A.F. în conformitate cu dispozițiile art. 435 alin. 2 Cod de procedură civilă, dar este și obligatorie pentru aceasta, în calitate de parte în litigiul finalizat prin această hotărâre judecătorească definitivă, conform art. 435 alin. 1 Cod de procedură civilă. De aceea, pârâta A.N.A.F. nu mai poate pune în discuție în prezenta cauză aceleași argumente - deja înlăturate prin hotărâre judecătorească definitivă”.

Legat de aceste argumente, mai învederăm faptul că pe rolul ICCJ - CDCD se află dosarul nr. 1861/1/2021 (sesizarea Curții de Apel Craiova - litigii de muncă) privind următoarea problemă: *Dacă reținerea efectului pozitiv al lucrului judecat, în temeiul dispozițiilor art. 431 alin. (2) NCPC, presupune sau nu îndeplinirea condiției identității de părți.* Cu privire la această sesizare, la solicitarea ICCJ, Facultatea de Drept din cadrul Universității Alexandru Ioan Cuza din Iași, prin lect. dr. Horia Țiț, a opinat în sensul că:



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

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

”(…) pentru a fi invocat efectul pozitiv al autorității de lucru judecat, trebuie ca situația litigioasă concretă soluționată anterior să facă obiectul analizei într-un nou litigiu. Contează mai puțin dacă noul litigiu privește aceleași părți sau nu; de principiu, având în vedere relativitatea efectelor lucrului judecat, acest nou litigiu ar trebui să aibă aceleași părți. Este însă posibil ca lucrul anterior judecat să fie opus uneia dintre părți, dată fiind obligativitatea hotărârii judecătorești pentru părți. Spre exemplu, dacă într-un litigiu se reține nulitatea unui testament, beneficiarului acestuia i se va putea opune cu autoritate de lucru judecat această soluție într-un nou litigiu, chiar dacă acesta ar fi purtat cu o altă persoană.

Sub nicio formă însă nu poate fi recunoscută autoritatea de lucru judecat a unei hotărâri care vizează un alt raport juridic concret decât cel care are incidență în cauza ce se judecă, deoarece o astfel de interpretare ar consacra regula precedentului judiciar. Oricât de asemănătoare ar fi speța soluționată anterior, chiar dacă vizează aceleași părți, atât timp cât raportul juridic concret este diferit, efectul prevăzut de art. 431 alin. (2) C. pr. civ. nu se produce.

În concluzie, pentru a putea fi invocat efectul pozitiv al lucrului judecat, trebuie ca partea căreia îi este opus acest efect să fi fost parte în litigiul în care a fost pronunțată hotărârea respectivă, iar autoritatea de lucru judecat să vizeze aceeași situație litigioasă □simplul fapt că partea căreia îi este opus efectul pozitiv a fost parte și în litigiul anterior nefiind suficient pentru a justificat aplicarea art. 431 alin. (2) C. pr. civ.□.”

5. Față de cele de mai sus, constatăm că:

- problema poate fi analizată și în cadrul întâlnirilor în materia dreptului procesual civil (sau, eventual în materia contenciosului administrativ);
- este posibilă sesizarea ICCJ cu recurs în interesul legii.



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

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

Cu unanimitate, participanții la prezenta întâlnire (25-26 noiembrie 2021) au decis lăsarea nesoluționată a problemei de drept având în vedere faptul că urmează să fie activat mecanismul legal de unificare a jurisprudenței prin promovarea unui recurs în interesul legii de către PÎCCJ.



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