

Minută

***Întâlnirea președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal din cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel dedicate unificării practicii judiciare,
3-4 octombrie 2024
-online, platforma ZOOM-***

În perioada 3-4 octombrie 2024 a avut loc, online, Întâlnirea președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal din cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel, întâlnire în cadrul căreia au fost dezbătute probleme de drept ce au generat practică judiciară neunitară în materia contenciosului administrativ și fiscal.

Dezbaterile au fost moderate de către doamna Gabriela BOGASIU și domnul Bogdan CRISTEA, judecători în cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție și formatori ai Institutului Național al Magistraturii în catedra de Drept administrativ și fiscal.

Din partea Consiliului Superior al Magistraturii a participat doamna Ramona Grațierea MILU, membru ales C.S.M. și judecător în cadrul Curții de Apel Brașov, din partea Înaltei Curți de Casație și Justiție - doamna judecător Diana TĂMAGĂ, președintele Secției de contencios administrativ și fiscal, iar din partea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a participat domnul procuror Nicolae Alexandru STOIAN.

La întâlnire, curțile de apel au fost reprezentate prin președinții secțiilor de contencios administrativ și fiscal sau prin judecători desemnați din cadrul aceluiași secții, participanții convenind asupra problemelor de drept dezbătute cu majoritate sau, după caz, unanimitate.

CUPRINS

A. Introducere.....	4
B. Analiza problemelor de drept, propuneri de rezolvare:.....	4
I. Drept administrativ, procedura contenciosului administrativ, procedură civilă.....	4
1. Titlul problemei de drept: Dacă în situația în care prin cererea de chemare în judecată reclamanții au solicitat anularea unor acte administrative sau obligarea la emiterea unor acte administrative în contradictoriu doar cu unitățile administrativ teritoriale, iar prin recursurile declarate, reclamanții au invocat nerespectarea de către instanțele de fond a prevederilor art. 16 ind. 1 din Legea nr. 554/2044 și a art. 78 alin. 2 CPC, în sensul că acestea nu și-au respectat obligația de a pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altei persoane (emitentul actului sau autoritatea căreia îi revenea obligația de a emite actul administrativ; această autoritate era Primarul) sunt incidente dispozițiile art. 16 ind. 1 din Legea nr. 554/2004 coroborate cu cele ale art. 78 alin. 2 CPC. (Curtea de Apel Alba Iulia)	4
2. Titlul problemei de drept: Calitatea procesuală activă a societăților comerciale de a adresa petiții către Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (Curtea de Apel Brașov)	9
3. Titlul problemei de drept: Natura juridică a raportului de control întocmit de Casa Națională de Asigurări de Sănătate sau de casele de asigurări în temeiul art. 305 alin. 1 din Legea nr. 95/2006, în baza contractului încheiat de casele de asigurări de sănătate cu furnizorii de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale, prin care se stabilesc nereguli și se dispune recuperarea unor sume. Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ având ca obiect anularea raportului de control, față de calificarea expresă prin lege a contractului ca fiind de natură civilă (Curtea de Apel București)	13
4. Titlul problemei de drept: Calificarea cererii și instanța competentă să soluționeze acțiunile formulate de beneficiarii contractelor de concesiune și/sau prestări servicii pentru realizarea activităților prevăzute la alin. (2) al art. 15 în OG nr.42/2004 având ca obiect plata sumei de 10.000 lei lunar pentru fiecare contract, în temeiul art. IV alin. (1) din Legea nr. 236/2019, precum și calea de atac incidentă acestor cereri (Curtea de Apel Craiova).....	20
5. Titlul problemei de drept: Modul de soluționare a cererilor introduse pe rolul instanței care au ca obiect contestațiile formulate împotriva certificatelor de încadrare în grad de handicap, în contextul modificărilor aduse Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap prin Legea nr. 340 din 10 noiembrie 2023 (Curtea de Apel Craiova).....	26
6. Titlul problemei de drept: Dacă Secretariatul de stat pentru recunoașterea meritelor luptătorilor împotriva regimului comunist instaurat în România în perioada 1945-1989 datorează taxă judiciară de timbru pentru cererile formulate, având ca obiect anulare act administrativ (anulare certificat de luptător) sau este scutit de această obligație (Curtea de Apel Craiova).....	30
II. Drept fiscal și procedură fiscală	34
7. Titlul problemei de drept: Admisibilitatea cererii de restituire a obligațiilor fiscale nedatorate, formulate pe cale accesorie, odată cu acțiunea în anularea actului administrativ fiscal prin care au fost stabilite, fără o cerere de restituire adresată în	

prealabil organului fiscal emitent, conform dispozițiilor art. 168 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedura fiscală (Curtea de Apel București).....	34
8. Titlul problemei de drept: Aspecte de practică neunitară rezultată din hotărâri judecătorești definitive în care a fost analizat art. 460 alin. (5) și (6) Cod Fiscal cu privire la valoarea impozabilă a clădirilor aflate în proprietatea persoanelor juridice (Curtea de Apel București).....	41
9. Titlul problemei de drept: Validarea popririlor în cazul executării silite a unor creanțe bugetare sau fiscale, potrivit art. 236 C.pr. fiscală (Curtea de Apel Ploiești).....	60
III. Achiziții publice.....	64
10. Titlul problemei de drept: Admisibilitatea cererii de intervenție voluntară accesorie în procedura de soluționare a plângerii împotriva deciziei CNSC, reglementată de dispozițiile art. 29 - art. 361 din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (Curtea de Apel București).....	64
IV. Drept contravențional.....	74
11. Titlul problemei de drept: Calitatea Administrației Domeniului Public al Sectorului 1 de subiectiv activ al contravenției prevăzute de art. 7 lit. c) din O.G. nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor (Judecătoria Sectorului 1 București).....	74
12. Titlul problemei de drept: Modalitatea de comunicare a solicitării formulate în condițiile art. 39 alin. 1 din O.U.G. nr. 195/2002 de către poliția rutieră sau cea locală, referitoare la obținerea datelor de identificare ale persoanei căreia i-a fost încredințat vehiculul pentru a fi condus pe drumurile publice, atunci când comunicarea prin poștă a fost restituită cu mențiunea „expirat termen de păstrare”(Judecătoria Sectorului 2 București).....	82
V. Punctaj suplimentar de discuții.....	90
13. Titlul problemei de drept: Posibilitatea de transfer a dreptului de a obține certificate verzi, în cazul înstrăinării (prin vânzare sau închiriere) centralei electrice (Curtea de Apel București).....	90
14. Dreptul funcției publice - salarizare. Aplicarea OUG nr. 62/2024. Înțelesul sintagmei „chestiuni de drept” care reclamă sesizarea ICCJ (Curtea de Apel Târgu-Mureș).....	95
15. Titlul problemei de drept: Includerea în masa partajabilă a imobilelor - construcții, în lipsa autorizației de construire sau în lipsa procesului-verbal de recepție la terminarea lucrării (Curtea de Apel Ploiești).....	97

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 12 curți de apel precum și PÎCCJ. Dintre respondenți, șase au arătat că, în urma verificării practicii judiciare, nu au fost identificate astfel de probleme (curțile de apel Bacău, Cluj, Oradea, Suceava, Timișoara și PÎCCJ). Celelalte curți de apel au ridicat între 1 și 7 probleme de drept fiecare, grupate și sintetizate după cum urmează²:

B. Analiza problemelor de drept, propuneri de rezolvare:

I. Drept administrativ, procedura contenciosului administrativ, procedură civilă

1. Titlul problemei de drept: *Dacă în situația în care prin cererea de chemare în judecată reclamantii au solicitat anularea unor acte administrative sau obligarea la emiterea unor acte administrative în contradictoriu doar cu unitățile administrativ teritoriale, iar prin recursurile declarate, reclamantii au invocat nerespectarea de către instanțele de fond a prevederilor art. 16 ind. 1 din Legea nr. 554/2004 și a art. 78 alin. 2 CPC, în sensul că acestea nu și-au respectat obligația de a pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altei persoane (emitentul actului sau autoritatea căreia îi revenea obligația de a emite actul administrativ; această autoritate era Primarul) sunt incidente dispozițiile art. 16 ind. 1 din Legea nr. 554/2004 coroborate cu cele ale art. 78 alin. 2 CPC. (Curtea de Apel Alba Iulia)*

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: cadrul procesual în contenciosul administrativ

Obiect ECRIS: anulare act administrativ/ suspendare act administrativ/obligare emitere act administrativ

Acte normative incidente: Legea nr. 554/2004 - art. 16¹ - Introducerea în cauză a altor subiecte de drept; Codul de procedură civilă (CPC) - art. 22 - Rolul judecătorului în aflarea adevărului; art. 78 - Condiții. Termen; Decizii ale Curții Constituționale - Decizia nr. 480/2016, Decizia nr. 712/2017 și Decizia nr. 1567/2010

1.1. Practica judiciară

Prin acțiunile formulate reclamantii au solicitat anularea unor acte administrative sau obligarea la emiterea unor acte administrative în contradictoriu doar cu unitățile administrativ teritoriale.

¹ Procedura acestor întâlniri este reglementată prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii (HCSM) nr. 148/2015, modificată și completată prin Hotărârile Secției pentru judecători nr. 725/2015, nr. 3461/2023 și nr. 621/2024.

² Redactarea propunerilor de soluții a avut loc după cum urmează:

- pentru problemele 1,4,5,7,8,11, doamna judecător Gabriela Bogasiu, formator INM;

- pentru problemele 2,3,6,9,10,12, domnul judecător Bogdan Cristea, formator INM.

Instanțele de fond au admis excepția lipsei calității procesuale pasive a unităților administrativ teritoriale și au respins acțiunile formulate în contradictoriu cu acestea.

Prin recursurile declarate, reclamantii au invocat nerespectarea de către instanțele de fond a prevederilor art. 16 ind. 1 din Legea nr. 554/2004 și a art. 78 alin. 2 CPC, în sensul că acestea nu și-au respectat obligația de a pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altei persoane (emitentul actului sau autoritatea căreia îi revenea obligația de a emite actul administrativ; această autoritate era Primarul).

1. În prima opinie (majoritară la nivelul Curții de Apel Alba Iulia) a fost respins recursul reclamantilor, cu titlu exemplificativ: Decizia nr. 616/2023 (dosar nr. 661/85/2022), Decizia nr. 441/2023 (dosar nr. 1344/85/2023/a1), Decizia nr. 257/2023 (dosar nr. 245/85/2023/a1), Decizia nr. 929/2022 (dosar nr. 1190/85/2021)

S-a reținut că dispozițiile art. 16¹ din Legea contenciosului administrativ nu reprezintă cadrul legal de introducere în cauză a emitentului actului, atunci când reclamantul a introdus cererea împotriva altor entități decât acesta; dispozițiile se referă la terțe persoane a căror prezență în proces este impusă de raportul juridic dedus judecății.

Nu se poate reține că art. 16¹ se constituie într-o cerință obligatorie pentru instanță de a interveni în raportul procesual creat de reclamant, stabilind, cu încălcarea dreptului de dispoziție, un alt pârât decât cel chemat în judecată.

O altă apreciere ar nesocoti dreptul de dispoziție al părții, ar echivala cu o imposibilitate de invocare în litigiile de contencios administrativ a lipsei calității procesuale pasive și, în sfârșit, ar adăuga la text, care vorbește de alte subiecte de drept decât cele ce trebuie să constituie raportul procesual subiectiv.

2. În a doua opinie s-a reținut faptul că, textul art.16¹ teza I din Legea nr.554/2004, se referă la necesitatea introducerii în cauză a altei persoane - ceea ce înseamnă, că acea altă persoană, este oricare altă persoană/orice alt subiect de drept decât cel/cele vizate de cadrul procesual pasiv stabilit prin acțiunea introductivă sau prin precizări/modificări ulterioare ale acesteia. Astfel trebuie interpretată, atât teleologic, cât și în lumina adagiului antemenționat, noțiunea de terț inserată în art.16¹ teza a II a din LCA.

1.2. Opinia referentului

Prin derogare de la principiul disponibilității și în aplicarea dispozițiilor art. 22 alin. 3 CPC, art. 78 alin. 1 și 2 CPC reglementează condițiile introducerii forțate în cauză, din oficiu, a altor persoane. Aceste dispoziții legale reprezintă dreptul comun în această materie, reglementând condițiile și procedura de judecată ale unei asemenea intervenții forțate.

În materia contenciosului administrativ, introducerea în cauză a altor subiecte de drept este reglementată de art. 16 ind. 1 din Legea nr. 554/2004.

În forma actuală (articolul a fost modificat prin Legea nr. 212/2018) acest articol stabilește că atunci când raportul juridic dedus judecății o impune, instanța de contencios administrativ va pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altei persoane. Dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză a terțului și instanța apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, aceasta va respinge cererea fără a se pronunța în fond.

Așa cum s-a arătat în literatura de specialitate, după modificarea art. 16 ind. 1 din Legea nr. 554/2004, marja de apreciere a instanței de contencios administrativ în interpretarea principiului disponibilității și în stabilirea cadrului procesual a fost substanțial restrânsă cu privire la introducerea terților în proces, legea conferind un drept de apreciere numai în ceea ce privește posibilitatea judecării procesului fără participarea terțului.

Se observă că noul conținut al art. 16 ind. 1 preia aproape literal prevederea art. 78 alin. 2 CPC.

Din analiza dispozițiilor art. 16 ind. 1 din Legea 554/2004 și art. 78 alin. 2 CPC rezultă că sfera de aplicare a acestora privește procesele ce reclamă o coparticipare procesuală obligatorie izvorâtă din raportul juridic de drept substanțial dedus judecății. Astfel, dacă cadrul procesual din punctul de vedere al părților este incomplet, instanța are obligația de a pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altor persoane. În cazul în care nu obține exprimarea acordului în acest sens a cel puțin uneia dintre părți, instanța va respinge acțiunea fără a o cerceta pe fond (a se vedea Minuta Întâlnirii Președinților Secțiilor Civile ale ÎCCJ și ale Curților de Apel, Craiova, 26-27 mai 2022).

Coparticiparea procesuală reprezintă aplicația pe plan procesual a pluralității subiectelor raportului juridic de drept substanțial și este reglementată de art. 59 CPC.

Coparticiparea procesuală necesară (obligatorie) există atunci când mai multe persoane se găsesc într-un raport juridic civil unic și indivizibil (ex. Acțiune în declararea nulității unui act juridic exercitată de către un terț care justifică un interes, în sensul că acesta trebuie să cheme în judecată toate părțile contractante, fiind impropriu ca un act juridic să fie anulat față de o parte și să rămână valabil față de altă parte; în materia contenciosului administrativ - acțiunea în anularea unui act administrative exercitată de un terț, în sensul că acesta trebuie să cheme în judecată și pe beneficiarul (destinatarul) actului dedus judecății care este parte în raportul de drept administrativ substanțial, nu doar pe autoritatea emitentă a actului).

Așadar, în accord cu opinia majoritară exprimată la nivelul Curții de Apel Alba Iulia apreciez că dispozițiile art. 16¹ din Legea nr. 554/2004, precum și cele ale art. 78 alin. 2 CPC au fost edictate pentru situația în care cererea de chemare în judecată a fost formulată doar împotriva unei părți a raportului juridic de drept substanțial dedus judecății, care are calitate procesuală pasivă, însă alături de aceasta mai trebuie să stea în judecată și celelalte părți ale raportului juridic de drept substanțial, nefiind aplicabile în ipoteza unui cadru procesual greșit stabilit de către reclamant.

În acest sens sunt și considerentele Deciziei nr. 223/2020 a ÎCCJ - Secția a II-a civilă. Instanța supremă a reținut că (..) “introducerea forțată în cauză a altor persoane reprezintă o derogare de la principiul disponibilității părților în procesul civil și presupune ca premisă stabilirea de către reclamant a unui cadru procesual incomplet, care justifică inițiativa instanței de a îl completa, cu sau fără acordul părților (în funcție de distincțiile efectuate prin art. 78 alin. 1 și 2 NCPC”.

Această concluzie are în vedere și faptul că legislația românească nu cunoaște instituția înlocuirii persoanei chemate în judecată și care nu are calitate procesuală pasivă, cu persoana care ar avea această calitate.

Cadrul procesual trasat inițial de reclamant, inclusiv sub aspectul părților, poate fi ulterior modificat, doar în condițiile legii (ex. reclamantul poate să-și modifice cererea de chemare în judecată atât sub aspectul părților, cât și sub aspectul obiectului/cauzei - art. 204).

Introducerea forțată în cauză a altor persoane reprezintă o excepție de la dreptul părților de a determina cadrul procesual, însă aceasta poate avea loc doar în situațiile și după distincțiile expres prevăzute de lege.

1.3. Opinia formatorului INM

În termeni generali, problema de drept propusă vizează incidența dispozițiilor art. 16¹ din Legea nr. 554/2004 în ipoteza în care pârâțul chemat în judecată nu are calitate procesuală pasivă, nefiind parte în raportul juridic substanțial dedus judecătii.

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

Conținutul art. 16¹ Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 212/2018, preia aproape literal prevederile art. 78 alin. (2) C. pr. civ., potrivit cărora, „în materie contencioasă, când raportul juridic dedus judecătii o impune, judecătorul va pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altor persoane. Dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză a terțului, iar judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, va respinge cererea, fără a se pronunța pe fond”.

În cadrul unei întâlniri anterioare a președinților secțiilor specializate în domeniul contencios administrativ și fiscal a fost discutată problema corelației art. 16¹ din Legea nr. 554/2004- în forma ce a precedat modificărilor aduse prin Legea 212/2018- cu art. 78 din Noul Cod de procedură civilă, sub următoarele trei aspecte, care nu vizează și problema propusă pentru întâlnirea de față: A. dacă, în contextul Noului Cod de procedură civilă, instanța de contencios administrativ poate să dispună sau nu lărgirea cadrului procesual din oficiu; B. sancțiunea aplicabilă în cazul în care părțile inițiale ale litigiului refuză

introducerea în cauză a terțului; C. poziția procesuală a terțului introdus în proces (*Minuta Întâlnirii reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii cu președinții secțiilor de contencios administrativ și fiscal de la Înalta Curte de Casație și Justiție și curțile de apel, Curtea de Apel București, 26-27 martie 2015, pg. 6*)³

Din conținutul materialului transmis de Curtea de Apel Alba Iulia și al hotărârilor judecătorești anexate, reiese că problema de drept propusă nu vizează extinderea cadrului procesual prin introducerea în proces a unui subiect de drept care avea poziția de terț față de raportul de drept administrativ în care a fost emis actul administrativ supus controlului judecătoresc (raport juridic care, în forma lui tipică, se naște între autoritatea publică emitentă și destinatarul actului administrativ), ci antrenarea în litigiu a înseși autorității emitente, care nu a fost chemată în judecată de reclamant.

Or, în acord cu opinia referentului din cadrul curții de apel, considerăm că scopul în care a fost edictat art. 16¹ Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 212/2018 [ca și sursa lui de inspirație, art. 78 alin. (2) C. pr. civ.] nu a fost acela de a suplini lipsa de calitate procesuală pasivă a pârâtului inițial chemat în judecată.

Atât în procedura generală reglementată în Codul de procedură civilă, cât și în cadrul specific contenciosului administrativ, introducerea în cauză a altor persoane este tratată ca fiind o formă de extindere a unui cadru procesual incomplet (*"când raportul juridic dedus judecării o impune"*) prin antrenarea în proces a unor subiecte de drept care nu sunt indicate în cererea de chemare în judecată, dar care au un interes procesual sau asupra cărora soluționarea litigiului poate produce efecte juridice (de exemplu, în contenciosul administrativ, beneficiarul actului administrativ atacat de o terță persoană vătămată, autoritatea emitentă a unor operațiuni administrative contestate odată cu actul administrativ pe care l-au precedat, autoritatea competentă să soluționeze o contestație administrativă).

În acest context, după punerea în discuție a necesității introducerii în cauză a altor persoane, legea conferă judecătorului cauzei un drept de apreciere în ceea ce privește posibilitatea judecării procesului fără participarea terțului, dar în cazul în care instanța apreciază că pricina nu poate fi soluționată în astfel de condiții, iar niciuna dintre părți nu solicită introducerea terțului în cauză, cererea va fi respinsă, fără a se intra în fondul cauzei. Dacă, dimpotrivă, instanța apreciază că desfășurarea procesului nu este impietată de neinclusiunea terțului în cadrul procesual, litigiul se judecă în continuare între părțile inițiale.

Nu se poate reține însă, ca motiv de nelegalitate în recurs, o încălcare a normelor procesuale cuprinse în art. 16¹ Legea nr. 554/2004, coroborate cu prevederile art. 78 alin. (2) C. Pr. Civ., sub aspectul neîndeplinirii obligației judecătorului fondului de a pune în discuția părților introducerea în cauză a altor persoane, în ipoteza în care pârâtul chemat

³ <https://inm-lex.ro/wp-content/uploads/2022/07/Repertoriu-Drept-administrativ-si-fiscal-actualizat-iulie-2022.pdf>

În judecată nu are calitate procesuală pasivă, nepunându-se problema unei coparticipări procesuale în vreuna dintre formele prevăzute în art. 59 C. Pr.civ.

Într-o astfel de situație, remediul aflat la îndemâna reclamantului ar putea consta în formularea unei cereri adiționale în condițiile art. 204 C. Pr.civ., cerere prin intermediul căreia reclamantul modifică cererea principală sub aspectul cadrului procesual pasiv, chemând în judecată un nou pârât alături de pârâtul inițial (această soluție este consemnată în Minuta Întâlnirii Președinților Secțiilor Civile ale ÎCCJ și ale Curților de Apel, Craiova, 26-27 mai 2022, pag. 7-11)⁴.

În consecință, propunem următoarea soluție:

În ipoteza în care pârâtul chemat în judecată nu are calitate procesuală pasivă, nefiind parte în raportul de drept material dedus judecății, nu sunt aplicabile dispozițiile art. 16¹ din Legea nr. 554/2004.

În unanimitate, participanții au fost de acord cu opinia INM.

În cadrul dezbaterilor, a fost exprimată și opinia potrivit căreia, în cazul particular în care emitentul actului administrativ dedus judecății este o autoritate a administrației publice locale (primarul), în clarificarea cadrului procesual se impun unele nuanțări în raport cu specificul organizării administrației la acest nivel, în care unitatea administrativ- teritorială este persoană de drept public, iar primarul este autoritatea locală executivă care, în temeiul art. 154 alin. (6) din Codul administrativ, are calitatea de reprezentant al unității administrativ- teritoriale în justiție.

2. Titlul problemei de drept: Calitatea procesuală activă a societăților comerciale de a adresa petiții către Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (Curtea de Apel Brașov)

Materia: contencios administrativ

Subcategoria: procedură administrativă - calitate procesuală activă pentru societățile comerciale de a adresa petiții către CNCD

Obiect Ecris: anulare act administrativ - hotărâre emisă de CNCD

Act normativ incident: OG nr. 137/2000, art. 2, art. 3, art. 16, art. 18, art. 19 alin. (2), art. 20 alin. (1), art. 26, art. 28

Cuvinte cheie: discriminare, persoană juridică, calitate procesuală activă

2.1.Practica judiciară

Prin hotărârea emisă de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a fost admisă excepția lipsei calității procesuale active a petentei - societate cu răspundere limitată.

⁴ <https://inm-lex.ro/wp-content/uploads/2022/07/Minuta-intalnire-sectii-civile-Craiova-26-27-mai-2022.pdf>

În cadrul acțiunii formulate de societatea petentă în fața instanței de contencios administrativ, în condițiile art. 1 și 8 din Legea nr. 554/2004, în analiza modului de soluționare a excepției lipsei calității sale procesuale active, respectiv a posibilității de a sesiza CNCD, au fost identificate două opinii.

Într-o primă opinie, a fost constatată legalitatea hotărârii CNCD și, implicit, a soluției adoptate cu privire la excepția lipsei calității procesuale active a petentei - societate cu răspundere limitată, sentința instanței de fond de respingere a acțiunii fiind menținută în calea de atac a recursului.

În susținerea acestei opinii s-a reținut, în esență, că OG nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare reglementează situațiile de discriminare la care pot fi supuse persoanele fizice, grupurile de persoane sau comunitățile. Totodată, din interpretarea art. 20 și art. 28 alin. (1) din OG nr. 137/2000, rezultă că au calitate procesuală activă pentru a reclama existența unei fapte de discriminare persoanele fizice sau organizațiile neguvernamentale care au drept scop protecția drepturilor omului sau care au un interes legitim în combaterea discriminării.

S-a mai avut în vedere că legiuitorul nu a reglementat situația în care o persoană juridică să fie victima discriminării și, implicit, să aibă calitate procesuală activă pentru a sesiza Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, aspect reținut din interpretarea art. 26 din OG nr. 137/2000 care instituie sancțiuni aplicabile în caz de discriminare pentru două categorii de fapte: discriminare care a vizat o persoană fizică, respectiv discriminarea care a vizat un grup de persoane sau o comunitate, nefiind avută în vedere ipoteza discriminării care a vizat o persoană juridică.

Totodată, valorile ocrotite de art. 1 din OG nr. 137/2000 și criteriile de discriminare enunțate în art. 2 din același act normativ determină concluzia că acestea sunt proprii persoanelor fizice, persoana juridică nefiind subiect al reglementării ca posibilă victimă a discriminării.

Ultimul argument este acela că, în privința persoanei juridice, OG nr. 137/2000 reglementează în mod expres numai obligația de a respecta principiile enunțate în preambulul Ordonanței.

Această opinie este reflectată de decizia nr. 926/21 februarie 2023 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în dosarul nr. 13/64/2021.

Într-o a doua opinie s-a reținut că, din interpretarea logico-juridică a dispozițiilor art. 2 alin. (1), art. 3, art. 16, art. 18, art. 19 alin. (2) și art. 20 alin. (1) din OG nr. 137/2000, rezultă că acestea sunt aplicabile atât în cazul persoanelor fizice, cât și în cazul persoanelor juridice, iar persoana juridică este subiect al reglementării ca posibilă victimă a discriminării, urmând a se aprecia de la caz la caz, în funcție de situația de fapt incidentă, dacă presupusa diferență de tratament reclamată constituie discriminare.

Această opinie este reflectată de decizia nr. 2704/12 mai 2022 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în dosarul nr. 624/64/2019 (analiza cazului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 Cod de procedură civilă).

2.2 Opinia referentului este în sensul primei opinii, în raport de conținutul OG nr. 137/2000 și argumentele evocate în susținerea acesteia, anterior.

Observație: La data pronunțării hotărârilor evocate anterior era în vigoare Ordinul Președintelui CNCD nr. 144/2008 privind aprobarea Procedurii interne de soluționare a petițiilor și sesizărilor, care, la art. 4-8 reglementa categoriile de persoane care pot sesiza CNCD (și care nu cuprindea nicio reglementare cu privire la persoanele juridice - altele decât organizațiile neguvernamentale).

Acest act administrativ cu caracter normativ a fost abrogat prin Ordinul Președintelui CNCD nr. 27/2024, publicat în Monitorul Oficial nr. 120 din 12 februarie 2024 și care, la art. 4-8 reglementează categoriile de persoane care pot sesiza CNCD, cu includerea la art. 5 a persoanelor juridice ca petenți, în condițiile alin. (2), astfel: „Persoana juridică este subiect al reglementării ca posibilă victimă a discriminării, urmând a se aprecia de la caz la caz această calitate, în funcție de situația de fapt incidentă, dacă diferența de tratament sesizată constituie discriminare în acord cu prevederile art. 3 coroborat cu art. 19 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.”

2.3 Opinia formatorului INM

Ordonanța Guvernului nr. 137/2000, cu modificările și completările ulterioare, are ca scop prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.

Spre acest rezultat, în prezent, reglementarea actului normativ menționat are în vedere toate formele tradiționale proprii discriminării, anume atât (i) discriminarea directă, cât și (ii) discriminarea indirectă, dar și (iii) hărțuirea, precum și (iv) victimizarea.

În acest context, problema de practică neunitară, argumentată prin prisma a două decizii ale Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal, anume nr.926/21.02.2023 și nr.2704/12.05.2022, privește posibilitatea ca o persoană juridică / societate să fie subiect pasiv al contravenției (victimă a discriminării), respectiv calitatea sa de a adresa plângeri în nume propriu Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării.

Lectura atentă a O.G. nr. 137/2000 permite concluzia că acele criterii de discriminare menționate expres de legiuitor, anume „*rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată*” sau „*statut de refugiat sau azilant*” se adresează în mod direct unor caracteristici proprii ale persoanei fizice, fie că aceasta este privită individual, fie ca membru al unui grup de persoane sau comunități.

Totodată, este incontestabil că regimul de sancționare contravențională instituit de O.G. nr. 137/2000 se raportează de manieră explicită la discriminarea care vizează fie o persoană fizică, fie un grup de persoane sau o comunitate.

Cu toate acestea, alte norme juridice din conținutul O.G. nr. 137/2000 nu exclud persoana juridică din domeniul său de aplicare, fără a distinge în funcție de calitatea de titular al dreptului sau obligației corelative (art. 3), ori dintre titularii de sesizare (art. 19 alin. 2), ci o menționează expres în ambele ipoteze amintite.

De asemenea, art. 1 alin. (2) din O.G. nr. 137/2000 include sub incidența principiului egalității între cetățeni, al excluderii privilegiilor și discriminării o listă generoasă de drepturi, dintre care unele pot avea ca titulari nu doar persoane fizice, ci și persoane juridice, inclusiv societăți, precum dreptul de proprietate, dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, dreptul de petiționare sau dreptul la libertatea de asociere.

În plus, pentru definirea formelor de discriminare prin prisma criteriilor relevante legiuitorul recurge la o metodă mixtă de reglementare, indicând pe de o parte o listă a criteriilor calificate *ex lege* ca fiind expresia incontestabilă a discriminării (de ex. *rasă, etnie, limbă, religie, vârstă, sex, orientare sexuală* etc.), iar pe de altă parte o formulare cu caracter general (*orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice*).

Or, definiția cu caracter general a criteriului de discriminare nu mai permite concluzia exclusivă că doar persoana fizică poate fi subiect pasiv al contravențiilor din conținutul O.G. nr. 137/2000, din moment ce de esența acesteia nu mai sunt caracteristicile proprii ființei umane, ci drepturile recunoscute de lege în diverse domenii.

În plus, o societate la baza căreia se află direct sau indirect doi sau mai mulți asociați ori acționari persoane fizice poate fi asimilată în principiu unui grup de persoane, constituind o ficțiune juridică prin intermediul căreia persoanele respective își ating scopul patrimonial urmărit.

Astfel, într-o analiză contextuală, o situație în care o societate pe acțiuni ar fi, prin reducere la absurd, exclusă de la acordarea unei licențe audiovizuale sub motiv că acționarii săi ar avea o anumită orientare sexuală sau religie și, astfel, ar exista riscul de a fi comunicate publicului anumite informații neagreate vine să încalce libertatea de exprimare a respectivei societăți, dacă soluția de respingere ar avea ca unică justificare aspectele respective. Pe de o parte, dreptul pretins de societate nu aparține acționarilor, ci acesteia, iar, pe de altă parte, excluderea sa de la exercițiul unei libertăți fundamentale pornește de la un criteriu cu caracter discriminator în legătură cu un element esențial propriu existenței sale, anume acționarii săi.

Nu în ultimul rând, observând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului⁵ se constată că instanța europeană nu respinge ca incompatibile *ratione personae* plângerile formulate de persoane juridice (asociații religioase, partide politice, sindicate sau societăți) în care se invocă încălcarea fie a art. 14 din Convenția [europeană] pentru

⁵ A se vedea Ghidul privind art. 14 din Convenția europeană a drepturilor omului și art. 1 din Protocolul nr. 12 la Convenție. Interzicerea discriminării (actualizat la 31 august 2021), pct. 118, pct. 120, pct. 180, pct. 188 etc. – https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_14_art_1_protocol_12_rum, consultat la 24 septembrie 2024.

apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, fie a art. 1 din Protocolul 12 la Convenție.

În concluzie, dat fiind și Ordinul Președintelui Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării nr. 27/2024⁶, propunem următorul răspuns:

Nu poate fi exclus *ab initio* dreptul persoanei juridice, inclusiv societate, de a adresa Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării o plângere prin care pretinde că a fost / este victimă a discriminării în sensul Ordonanței Guvernului nr. 137/2000, ci urmează a se analiza de la caz la caz existența unei astfel de calități, în funcție de situația de fapt incidentă.

În cursul dezbaterilor, intervențiile participanților au confirmat opinia formatorului INM, arătându-se suplimentar și că Ordinul Președintelui CNCD nu constituie un argument decisiv pentru argumentarea opiniei expuse, precum și că preocupări sub aspectul protejării persoanelor juridice împotriva discriminării reies și din conținutul actelor adoptate la nivelul european, precum Directiva 2000/43/CE A CONSILIULUI din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, unde se arată la punctul 16 din preambul că „Este important ca toate persoanele fizice să fie protejate împotriva discriminării pe baza rasei

sau originii etnice. Statele membre trebuie, de asemenea, să acorde protecție, când este cazul și în concordanță cu tradițiile și practicile lor naționale, persoanelor juridice care sunt discriminate pe baza rasei sau originii etnice a membrilor lor.”.

În unanimitate, participanții au fost de acord cu opinia INM.

3. Titlul problemei de drept: Natura juridică a raportului de control întocmit de Casa Națională de Asigurări de Sănătate sau de casele de asigurări în temeiul art. 305 alin. 1 din Legea nr. 95/2006, în baza contractului încheiat de casele de asigurări de sănătate cu furnizorii de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale, prin care se stabilesc nereguli și se dispune recuperarea unor sume. Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ având ca obiect anularea raportului de control, față de calificarea expresă prin lege a contractului ca fiind de natură civilă (Curtea de Apel București)

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: drept administrativ

Obiect ECRIS: anulare act administrativ

⁶ Art. 5 alin. (2): „Persoana juridică este subiect al reglementării ca posibilă victimă a discriminării, urmând a se aprecia de la caz la caz această calitate, în funcție de situația de fapt incidentă, dacă diferența de tratament sesizată constituie discriminare în acord cu prevederile art. 3 coroborat cu art. 19 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.”

Acte normative incidente: art. 2 alin. 1 lit. c din Legea nr. 554/2004; art. 305 alin. 1 din Legea nr. 95/2006, Normele metodologice privind activitatea structurilor de control din cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate aprobate prin Ordinul CNAS nr. 1012/2013

Cuvinte cheie: servicii medicale, raport de control, Casa Națională de Asigurări de Sănătate

3.1. Practică judiciară

În practica judiciară, s-a constatat că unele instanțe de contencios administrativ au judecat pe fond acțiunea în anularea raportului de control întocmit de casele de asigurări de sănătate, fără a analiza dacă acesta reprezintă un act administrativ (emis în regim de putere publică) sau este un simplu act constatator, emis de unul dintre contractanți, în cadrul unui raport juridic de drept civil (în accepțiunea expresă a legii), care poate avea efecte juridice numai în cazul exercitării unei acțiuni în răspundere civilă contractuală, în cadrul căreia furnizorii de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale pot formula apărări, fără a li se putea opune caracterul obligatoriu al constatărilor și măsurilor propuse/dispuse.

Prin Raportul de control se dispune de către casa de asigurări de sănătate ca, în termen de 10 zile de la primirea raportului, să se recupereze de la furnizorul de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale, o anumită sumă, calculată prin aplicarea unui procent de 0,5% la valoarea de contract corespunzătoare lunilor în care au fost prescrise o serie de medicamente reținute în raport, fără respectarea protocoalelor terapeutice.

Controlul are ca scop identificarea tuturor abaterilor de la legalitate și regularitate vizând modul de prescriere, validare, eliberare și decontare al rețetelor emise pentru medicamentele de care beneficiază asigurații, cu încălcarea protocoalelor terapeutice, în temeiul prevederilor art. 92 lit. i) din H.G. nr. 140/2018.

În drept, potrivit art. 305 alin. 1 din Legea nr. 95/2006 „CNAS și casele de asigurări organizează și efectuează controlul activității desfășurate de furnizorii de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale în baza contractelor încheiate de aceștia cu casele de asigurări de sănătate”.

Potrivit Normelor metodologice privind activitatea structurilor de control din cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate aprobate prin Ordinul CNAS nr. 1012/2013 - art. 5.2.2.2.4 pct. 2 lit. a), b) și c):

„a) procesul-verbal de constatare este un document în care se consemnează constatările echipei de control și trebuie întocmit obligatoriu în cadrul acțiunilor de control efectuate asupra furnizorilor de servicii medicale, medicamente, dispozitive medicale și materiale sanitare. Modelul și procedura de întocmire și înregistrare sunt prevăzute în anexa nr. 5. Entitatea controlată va semna procesul-verbal de constatare și, în termen de maximum 3 zile lucrătoare de la semnarea/primirea acestuia, poate formula

în scris casei de asigurări de sănătate cu care se află în relație contractuală obiecțiuni față de consemnările din procesul-verbal de constatare;

b) nota de constatare este un document în care se consemnează constatările echipei de control în situația în care niciun reprezentant autorizat al entității controlate nu este prezent. Modelul și procedura de întocmire și înregistrare sunt prezentate în anexa nr. 6;

c) procesul-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor este un document prin care se aplică sancțiunile contravenționale stabilite de lege pentru care competența

aparține structurilor de control și care se întocmește în conformitate cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare. Modelul este prezentat în anexa nr. 61”.

Spre deosebire de Ordinul CNAS nr. 1012/2013, care nu conține reglementări privind faptele care ar reprezenta contravenții, O.U.G. nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate conține un capitol special de reglementare a faptelor care atrag răspunderea contravențională.

Art. 5.2.3.4 din Normele metodologice privind activitatea structurilor de control din cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate aprobate prin Ordinul Președintelui CNAS nr. 1012/2013 are următorul enunț:

„La întocmirea raportului de control se vor respecta următoarele reguli:

a) constatările acțiunii de control vor fi consemnate succint, cu trimitere la anexe acolo unde este cazul. Vor fi consemnate numai iregularitățile și/sau disfuncționalitățile pe care echipa de control le-a constatat. Pentru fiecare dintre acestea se va menționa actul normativ sau administrativ care nu a fost respectat ori a fost încălcat, precizându-se în scris textul normei corespunzător. Se vor consemna, de asemenea, efectele iregularității sau disfuncționalității;

b) concluziile vor fi exprimate în funcție de constatări și vor fi sinteza acestora;

c) măsurile propuse trebuie să fie în concordanță cu prevederile legale în vigoare. De asemenea, acestea trebuie să fie în concordanță cu constatările și concluziile din raport. Măsurile propuse vor fi proporționale cu faptele, fezabile și oportune, și cu un termen de realizare distinct pentru fiecare măsură prevăzută în raportul de control.”

Într-o primă opinie, s-a considerat că raportul de control reprezintă un act administrativ supus controlului judecătoresc, deoarece consemnează constatările acțiunii de control, concluziile reținute, precum și măsurile dispuse.

Potrivit dispozițiilor art. 241 alin. 5 din Legea nr. 95/2006, „nerespectarea protocoalelor terapeutice de către medicii prescriptori se sancționează în conformitate cu hotărârile Guvernului de aprobare a Contractului-cadru și a programelor naționale de sănătate, iar contravaloarea medicamentelor astfel prescrise nu se recuperează, dacă asiguratul îndeplinește condițiile de eligibilitate prevăzute în protocoalele terapeutice

aprobate prin ordin al ministrului sănătății și al președintelui CNAS, de a beneficia de astfel de medicamente la data emiterii prescripției”.

Aspectele privind nerecuperarea contravalorii medicamentelor nu au relevanță, suma stabilită în sarcina de plată a reclamantei nereprezentând contravaloarea medicamentelor prescrise, ci sancțiunea prevăzută de 102 alin. 1 lit. a) din Contractul-cadru adoptat prin H.G. nr. 140/2018.

În ceea ce privește sancțiunea reținută în sarcina reclamantului, potrivit art. 102 alin. 1 lit. a din Contractul-cadru aprobat prin H.G. nr. 140/2018, nerespectarea obligației reținută în sarcina reclamantului se sancționează cu plata unei sume calculate prin aplicarea unui procent de 0,5% la valoarea de contract aferentă lunii respective. Această sumă a fost calculată conform Anexei nr. 1 la raportul de control, cu excluderea perioadei pentru care a fost admisă contestația.

Având în vedere aceste aspecte, pârâta nu putea stabili suma datorată în funcție de proporționalitatea faptei reținute, ci numai calculând procentul stabilit de lege la valoarea de contract aferentă perioadei respective.

Hotărâri relevante:

- decizia civilă nr. 2329/23.10.2023 pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 36540/3/2021 (ECLI:RO:CABUC:2023:186.002329);

- sentința civilă nr. 2592/05.05.2023 pronunțată de Tribunalul București - Secția a II-a contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 37145/3/2021* (ECLI:RO:TBBUC:2023:007.002592);

- sentința civilă nr. 1929/05.04.2022 pronunțată de Tribunalul București - Secția a II-a contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 36532/3/2021 (ECLI:RO:TBBUC:2022:007.001929).

În cea de-a doua opinie, s-a considerat că nota de constatare și/sau raportul de control, prin care s-a dispus recuperarea sumelor calculate prin aplicarea unui procent de 0,5% la valoarea de contract corespunzătoare lunilor în care au fost prescrise medicamentele aferente denumirilor comune internaționale, fără respectarea protocoalelor terapeutice, nu întrunesc condițiile prevăzute la art. 2 alin. 1 lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată și completată, pentru a fi considerate acte administrative.

Potrivit dispozițiilor art. 2 alin. 1 lit. c) din Legea nr. 554/2004, prin act administrativ se înțelege: „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”.

Potrivit dispozițiilor art. 1 alin. 1 și art. 8 alin. 1 teza a doua din Legea nr. 554/2004, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios

administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Înscrisurile contestate de către reclamant nu pot avea caracterul unor acte administrative, nu pot fi aduse la îndeplinire pe calea executării silite și nici nu reprezintă o modalitate de punere în executare a unui astfel de act, ci simple acte de punere în întârziere, cu scop de consemnare a unor constatări de fapt sau de informare, criticile neputând fi valorificate pe calea acțiunii în contencios administrativ decât în situația în care operațiunile administrative sunt contestate odată cu un act administrativ, conform art. 18 alin. 2 din Legea nr. 554/2004, și nu separat.

De asemenea, contractul încheiat între părți nu este un contract administrativ, având în vedere dispozițiile art. 255 alin. 1 din Legea nr. 95/2006, potrivit căroră: „(1) Relațiile dintre furnizorii de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale și casele de asigurări sunt de natură civilă, reprezintă acțiuni multianuale și se stabilesc și se desfășoară pe bază de contract. În situația în care este necesară modificarea sau completarea clauzelor, acestea sunt negociate și stipulate în acte adiționale”.

Hotărâri relevante:

- decizia civilă nr. 739/15.03.2023 pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 36532/3/2021 (ECLI:RO:CABUC:2023:186.000739).

3.2. Opinia referentului

În sprijinul acestei a doua opinii, s-a subliniat că actele întocmite de casele de asigurări de sănătate nu sunt emise în regim de putere publică și nu reprezintă titluri executorii, respectiv nu stabilesc creanțe bugetare.

S-a făcut trimitere la sentința civilă nr. 394/10.03.2023 pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 1421/2/2022 (ECLI:RO:CABUC:2023:185.000394) definitivă prin decizia civilă nr. 404/26.01.2024 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal, prin care a fost anulat art. 102 alin. 1 din Anexa 1 a Hotărârii Guvernului nr. 140/2018 și, respectiv, art. 8 alin.1 din Anexa nr. 26 a Ordinului nr. 397/836/2018 emis de ministrul sănătății și președintele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate.

În motivare, s-a reținut că „este indiferent faptul că acele contracte individuale încheiate de casele de asigurări de sănătate ar avea caracter civil, întrucât reglementarea contractului-cadru reiese din acte administrative unilaterale cu caracter normativ, iar de la partea reglementară a contractelor respective nu se poate deroga, fiind impusă prin norme imperative”.

Spre deosebire de H.G. nr. 140/2018 și de Ordinul nr. 397/836/2018 emis de ministrul sănătății și președintele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, care reprezintă acte administrative cu caracter normativ, contractele de furnizare servicii încheiate de casele de asigurări cu toți furnizorii de servicii medicale, medicamente și dispozitive

medicale sunt contracte de drept civil reglementate de prevederile generale ale Codului civil, ale Legii nr. 95/2006 și ale Contractului cadru.

Contractul-cadru reprezintă un act normativ emis de o autoritate publică în virtutea prerogativelor date de lege, pe baza căruia părțile pot încheia contracte civile individuale. Furnizorilor de servicii medicale le este recunoscută doar vocația de a încheia contracte civile de furnizare servicii medicale în cadrul asistenței medicală în cadrul sistemului public de asigurări sociale de sănătate, dacă îndeplinesc și anumite condiții speciale pentru a avea capacitatea civilă de a contracta.

Doar în urma negocierii, asumării, încheierii și semnării unui contract civil cu caracter individual cu casele de asigurări de sănătate, ca urmare a perfectării acordului de voință de a contracta, părțile dobândesc drepturi și obligații recunoscute de lege.

În exercitarea acestor drepturi, casele de asigurări de sănătate, în calitate de părți ale unui raport juridic civil, verifică respectarea obligațiilor contractuale de către furnizori printr-o procedură anume reglementată de lege (Normele metodologice privind activitatea structurilor de control din cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate aprobate prin Ordinul CNAS nr. 1012/2013), fără însă ca aceasta să transforme raportul juridic civil într-unul de drept public.

Casele de asigurări de sănătate, prin întocmirea raportului de control, întocmesc acte specifice fazei de executare a contractului (de verificare a modului în care furnizorii își respectă obligațiile contractuale, cu consecința aplicării unor clauze contractuale sancționatorii), iar conform dispozițiilor art. 8 alin. 2 teza finală din Legea nr. 554/2004, chiar dacă un astfel de contract ar fi fost unul administrativ (în lipsa unei stipulații exprese a legii și în măsura îndeplinirii tuturor trăsăturilor specifice), litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competența de soluționare a instanțelor civile de drept comun.

Pe cale de consecință, opinia referentului este că acțiunea în anularea raportului de control sau a notei de constatare este inadmisibilă în procedura specială a contenciosului administrativ.

3.3 Opinia formatorului INM

Problema de practică neunitară sesizată privește natura juridică a raportului de control întocmit de Casa Națională de Asigurări de Sănătate sau de casele de asigurări în temeiul art.305 alin. (1) din Legea nr. 95/2006 în baza contractului încheiat de casele de asigurări de sănătate cu furnizorii de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale, tehnologii și dispozitive asistive prin care se stabilesc nereguli și se dispune recuperarea unor sume.

Astfel, potrivit art. 305 alin. (1) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății „CNAS și casele de asigurări organizează și efectuează controlul activității desfășurate de furnizorii de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale în baza contractelor încheiate de aceștia cu casele de asigurări de sănătate.”.

Totodată, art. 255 din același act normativ prevede că „*Relațiile dintre furnizorii de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale, tehnologii și dispozitive asistive și casele de asigurări sunt de natură civilă, reprezintă acțiuni multianuale și se stabilesc și se desfășoară pe bază de contract. În situația în care este necesară modificarea sau completarea clauzelor, acestea sunt negociate și stipulate în acte adiționale.*”. [s.n.]

În acest context, apreciem că analiza trebuie diferențiată după cum entitatea care efectuează controlul are sau nu calitatea de parte în contractul încheiat cu furnizorul de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale, tehnologii și dispozitive asistive.

Altfel spus, împrejurările nu sunt identice atunci când o casă județeană sau a Municipiului București de asigurări de sănătate efectuează un control asupra unui furnizor în legătură cu contractul încheiat cu acesta, respectiv atunci când Casa Națională de Asigurări de Sănătate efectuează controlul în legătură cu contractul încheiat între o casă județeană de asigurări de sănătate și furnizorul său, în această din urmă ipoteză Casa Națională de Asigurări de Sănătate nefiind parte a contractului respectiv.

Revenind la prima dintre cele două ipoteze expuse, reținem că relația contractuală dintre casa județeană sau a Municipiului București de asigurări de sănătate și furnizorul de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale, tehnologii și dispozitive asistive are natură civilă, ceea ce semnifică faptul că respectivul contract nu este unul administrativ, ci propriu dreptului comun. Așadar, egalitatea dintre părți caracterizează respectivul raport contractual, iar între acestea nu există o relație de subordonare.

Or, art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 definește actul administrativ ca fiind „*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*”.

Totuși, prin controlarea modului în care furnizorul respectiv și-a îndeplinit obligațiile contractuale, casa județeană sau a Municipiului București de asigurări de sănătate nu acționează în regim de putere publică, ci în considerarea calității sale de parte a respectivului contract civil încheiat de părți.

De altfel, orice alt creditor contractual, inclusiv o persoană fizică sau persoană juridică de drept privat, este îndreptățit să verifice modul în care debitorul său și-a îndeplinit obligația contractuală, o astfel de conduită privind efectele contractului respectiv. În plus, orice neexecutare sau executare neconformă a obligațiilor unui contract poate avea ca efect fie plata unor sume de bani de către debitor, fie reduceri ale contraprestațiilor convenite acestuia.

Mai reținem că art. 5 lit. jj) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ definește *regimul de putere publică* în sensul „*ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice și care le conferă posibilitatea de a se*

impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public”.

După cum s-a arătat deja, conduita în discuție este permisă oricărui creditor în legătură cu modul în care debitorul său și-a îndeplinit obligația contractuală, astfel că nu prerogativele și constrângerile prevăzute de lege ca fiind specifice regimului de putere publică fundamentează activitatea casei de asigurări de sănătate amintite.

În consecință, lipsind regimul de putere publică în care acționează respectiva casă de asigurări de sănătate în verificarea modului în care furnizorul de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale, tehnologii și dispozitive asistive și-a îndeplinit obligațiile din contractul civil încheiat de părți, actul întocmit în urma controlului respectiv nu reprezintă un act administrativ care să fie susceptibil de a fi supus controlului instanței de contencios administrativ.

În schimb, dacă entitatea care procedează la efectuarea controlului (Casa Națională de Asigurări de Sănătate) nu este parte a respectivului contract civil încheiat între o casă județeană sau a Municipiului București de asigurări de sănătate și un furnizor de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale, tehnologii și dispozitive asistive, atunci temeiul activității respective se găsește în competența acelei autorități publice, a cărei activitate de verificare constituie expresia uneia dintre atribuțiile sale și intervine în regim de putere publică, astfel cum este definit acesta de art. 5 lit. jj) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

În concluzie, soluția pe care o propunem este în sensul:

Raportul de control întocmit de o casă de asigurări în temeiul art. 305 alin. (1) din Legea nr. 95/2006 asupra contractului civil pe care aceasta l-a încheiat cu un furnizor de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale, tehnologii și dispozitive asistive nu constituie act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

Concluzia este însă diferită atunci când activitatea de control este efectuată de Casa Națională de Asigurări de Sănătate, fără ca aceasta din urmă să aibă calitatea de parte a contractului civil ce face obiectul activității de verificare, raportul de control constituind în această situație act administrativ unilateral.

În unanimitate, participantii au fost de acord cu opinia INM.

4. Titlul problemei de drept: Calificarea cererii și instanța competentă să soluționeze acțiunile formulate de beneficiarii contractelor de concesiune și/sau prestări servicii pentru realizarea activităților prevăzute la alin. (2) al art. 15 în OG nr. 42/2004 având ca obiect plata sumei de 10.000 lei lunar pentru fiecare contract, în temeiul art. IV alin. (1) din Legea nr. 236/2019, precum și calea de atac incidentă acestor cereri (Curtea de Apel Craiova)

Materia: drept administrativ

Subcategoria: contencios Administrativ

Obiectul Ecris: pretenții

Act normativ incident: art. 15 din OG nr. 42/2004, O.U.G nr. 117/2020, art. IV alin. 1 din Legea nr. 236/2019, art. 43 alin. 1 ind. 1 din Legea nr. 101/2016, art. 8 alin. 2 din Legea nr. 554/2004.

4.1. Practica judiciară

La nivelul Curții de Apel Alba Iulia, în cadrul întrunirii de practică neunitară din 28 martie 2024, s-au stabilit următoarele:

Acțiunile în pretenții nu vizează constatarea refuzului nejustificat al pârâtei ANSVSA, ci sunt acțiuni întemeiate pe executarea unui contract administrativ.

Acțiunile întemeiate pe dispozițiile art. IV alin. (1) din Legea nr. 236/2019 sau art. 15 alin. 2 și 7 din O.G. nr. 42/2004 sunt acțiuni în pretenții care vizează executarea, nu fazele premergătoare încheierii contractului și nici încheierea ca atare a contractului administrativ.

Incident este art. 8 alin. 2 teza II din Legea nr. 554/2004: litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competența de soluționare a instanțelor civile de drept comun.

Competența instanțelor civile se stabilește potrivit Codului de procedură civilă, raportat la valoarea pretențiilor, după regulile generale.

Faptul că acțiunea în pretenții este întemeiată pe un contract de concesiune nu justifică calificarea ca fiind de achiziție publică. Pentru aceasta nu este suficient indicarea formală a Legii nr. 219/1998 sau O.U.G nr. 34/2006, ci trebuie parcursă întreaga procedură specifică achizițiilor: licitație publică, proces-verbal de atribuire directă etc, pentru stabilirea naturii contractelor nefiind suficientă denumirea.

Este exclusă în această perioadă soluționarea cauzelor potrivit regulilor indicate în Legea nr. 101/2016, *de plano* pentru toate litigiile, care ar fi incidentă ulterior adoptării O.U.G nr. 117/2020, care însă nu mai prevede dreptul de a beneficia de indemnizație.

4.2. Opinia referentului

La nivelul Curții de Apel Craiova, în cadrul întâlnirii lunare a judecătorilor secției din martie 2024 s-a stabilit că, într-o cauză în pretenții izvorâte din executarea contractului, în care reclamantul solicită plata sumei de 10.000 de lei/luna, conform art. IV alin (1) din Legea 236/2019, se poate verifica îndeplinirea obligațiilor contractuale asumate prin contractul aflat în derulare, constând în executarea activităților sanitar-veterinare prevăzute la art. 15 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 42/2004, atunci când se invocă de către pârâte neexecutarea contractului, respectiv lipsa documentelor justificative care să ateste îndeplinirea acestor activități.

Într-adevăr, soluția secției a fost unificată pe aspectul excepției de neexecutare a acestui contract de concesiune, fiind considerat un litigiu privind achizițiile publice-executare contract. Această calificare a fost acceptată unitar la nivelul secției CAF, ca

urmare a stabilirii competenței materiale de către Secția a II-a civilă a Curții de Apel Craiova.

1.3. Opinia formatorului INM

Problema de drept a competenței materiale în cazul acțiunilor având ca obiect obligarea Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor la plata sumelor pretinse în temeiul art. IV alin. (1) din Legea nr. 236/2019 a mai fost discutată în cadrul Întâlnirii președinților secțiilor specializate ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel dedicate unificării practicii judiciare în domeniul contencios administrativ și fiscal din 25 - 26 noiembrie 2021.

Cu acea ocazie, participanții și-au însușit cu majoritate opinia formatorului INM, în următorul sens:

”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 argumentarea soluției s-a reținut, în esență, după trecerea în revistă a diferitelor forme ale art. 15 alin. (2) din OG nr. 42/2004, rezultate în urma unor evenimente legislative succesive (toate acestea făcând referire la ”contracte”, ”contracte de concesiune” și ”acorduri-cadru de servicii”), că 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; 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.

Așa fiind, acțiunile prin care beneficiarii contractelor de concesiune și/sau de prestări servicii încheiate anterior datei intrării în vigoare a Legii nr. 236/2019 pentru realizarea activităților prevăzute la alin. (2) al art. 15 din Ordonanța Guvernului nr. 42/2004 privind organizarea activității sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor, cu modificările și completările ulterioare, pretind obligarea Autorității Naționale Sanitar Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor la plata sumei de 10.000 lei lunar, pentru fiecare contract, în temeiul art. IV din Legea nr. 236/2019, sunt acțiuni care privesc executarea unor contracte administrative, ce intră în competența instanței civile, potrivit art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, iar 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 din Legea nr. 101/2016 (forma în vigoare la acea dată, n.n.)

Aceasta a fost și interpretarea conturată în jurisprudența ÎCCJ, SCAF, la nivelul căreia în cadrul ședinței de practică neunitară organizată la 13 decembrie 2021 a fost adoptată soluția de principiu potrivit căreia competența soluționării cauzelor aparține instanțelor civile.

În materialul transmis pentru întâlnirea de față nu au fost revelate aspecte de natură să ducă la reconsiderarea naturii contractuale a litigiului, dar readucerea în discuție a problemei competenței materiale și funcționale este consecința modificărilor normelor de competență cuprinse în Legea nr. 101/2016, prin care s-a renunțat (din nou) la partajarea competenței între instanța de contencios administrativ și instanța civilă, regimul contractelor de achiziție publică delimitându-se de regimul general al contractelor administrative conferit de art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Astfel, în forma actuală⁷, art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, *”Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, anularea, nulitatea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor se soluționează în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante sau în circumscripția căruia are sediul social/domiciliul reclamantul, prin completuri specializate în achiziții publice, în termen de 45 de zile.”*

În acest context, urmează a se analiza dacă soluția anterioară, potrivit căreia în toate situațiile instanța civilă este cea competentă să judece acțiunile formulate pentru valorificarea dreptului prevăzut în art. IV din Legea nr. 236/2019, mai este de actualitate.

Pentru stabilirea instanței (civile sau de contencios administrativ) competente este relevantă stabilirea tipului de contract administrativ încheiat în temeiul art. 15 alin. (2) din OG nr. 42/2004, în condițiile în care art. III din OUG nr. 117/2020, aprobată cu modificări prin Legea nr. 291/2020, prevede următoarele:

”(1) Contractele de concesiune, precum și cele de prestări servicii, încheiate pentru efectuarea activităților sanitar-veterinare prevăzute la art. 15 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 42/2004, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 215/2004, cu modificările și completările ulterioare, aflate în curs de derulare, își păstrează valabilitatea și continuă să producă efecte potrivit prevederilor legale în vigoare la data încheierii lor.

⁷ Conform Legii nr. 208 din 11 iulie 2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, Legii nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, Legii nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, precum și a Legii 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

(2) Contractelor menționate la alin. (1), indiferent de valoarea lor, li se aplică prevederile 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, cu modificările ulterioare, precum și prevederile art. 8 alin. (1)-(6) din anexa la prezenta ordonanță de urgență.”

Or, cu privire la tipul de contract care se încheie, art. 15 alin. (2) din OG 42/2004 a avut mai multe forme de-a lungul timpului, după cum urmează:

[...] pot încheia contracte cu medicii veterinari, organizați în condițiile legii, sau pot angaja personal sanitar-veterinar propriu, în condițiile legii (forma în vigoare 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 (forma modificată 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 modificată 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 condițiile legii, în situațiile în care nu se pot încheia contracte cu medicii veterinari organizați în condițiile legii (forma modificată prin Legea nr. 291/2020, de aprobare cu modificări a 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 (forma modificată 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 normative).

Așadar, se observă că în forma modificată prin OUG nr. 117/2020, art. 15 alin. (2) din OG nr. 42/2004 a făcut trimitere expresă la acordurile cadru și contractele subsecvente

care se încheie în temeiul *Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice*, iar în toate celelalte forme ulterioare *Legii nr. 236/2019* s-a prevăzut expres încheierea de contracte de concesiune, tip de contracte administrative al căror regim juridic este reglementat prin *Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii*.

Cât privește soluționarea litigiilor privind executarea contractelor, atât contractele de concesiune de lucrări și de servicii, cât și contractele de achiziție publică intră în câmpul de reglementare al *Legii 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, care în art. 1 alin. (2) prevede că se aplică și cererilor având ca obiect acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și celor privind executarea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor.

În contextul normativ pe care am încercat să îl ilustrăm, se poate trage concluzia că în situația în care din probele cauzei rezultă că suma solicitată în temeiul art. IV alin. (1) din *Legea nr. 236/2019* are ca temei un contract de concesiune încheiat potrivit *Legii nr. 100/2016* sau un contract de achiziție publică în conformitate cu prevederile *Legii nr. 98/2016* privind achizițiile publice, devine aplicabilă norma de competență prevăzută de art. 53 alin. (1) din *Legea nr. 101/2016*, iar în celelalte situații competența se stabilește potrivit art. 8 alin. (2) din *Legea nr. 101/2016*.

În consecință, propunem ca problema de drept să primească următoarea rezolvare:

Acțiunile formulate de beneficiarii contractelor de concesiune și/sau prestări servicii pentru realizarea activităților prevăzute în art 15 alin. (2) din OG nr.42/2004, având ca obiect plata sumei de 10.000 lei lunar pentru fiecare contract, în temeiul art. IV alin. (1) din *Legea nr. 236/2019*, au natura unor litigii care decurg din executarea contractelor administrative.

Dacă acțiunile cu acest obiect, formulate după intrarea în vigoare a *Legii nr. 208/2022*, privesc executarea un contract de concesiune încheiat potrivit *Legii nr. 100/2016* sau a unui contract de achiziție publică încheiat în conformitate cu prevederile *Legii nr. 98/2016* privind achizițiile publice, competența judecării lor revine secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante sau în circumscripția căruia are sediul social/domiciliul reclamantul, în temeiul art. 53 alin. (1) din *Legea nr. 101/2016*.

În celelalte cazuri, sunt aplicabile prevederile art. 8 alin. (2) din *Legea nr. 554/2004*, conform cărora litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt de competența instanțelor civile de drept comun. Instanța civilă competentă se stabilește potrivit Codului de procedură civilă.

În cadrul dezbaterilor, formatorul INM a precizat că la nivelul ÎCCJ, SCAF, în cadrul ședinței de secție organizate la 22 aprilie 2024 a fost adoptată, de principiu, soluția inadmisibilității recursului declarat împotriva deciziilor de pronunțate în apel conform art. 55 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 [în litigiile supuse prevederilor art. 53 alin. (1) și (1¹), n.n.]⁸.

În unanimitate, participanții și-au insusit opinia INM, cu completarea privind calea de atac, conform celor menționate mai sus.

5. Titlul problemei de drept: Modul de soluționare a cererilor introduse pe rolul instanței care au ca obiect contestațiile formulate împotriva certificatelor de încadrare în grad de handicap, în contextul modificărilor aduse Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap prin Legea nr. 340 din 10 noiembrie 2023 (Curtea de Apel Craiova)

Materia: drept administrativ

Subcategoria: contencios Administrativ

Obiectul Ecris: refuz acordare drepturi protecție socială

Act normativ incident: art. 7 din Legea 554/2004 privind contenciosul administrativ, art. 8 din Regulamentul aprobat prin Ordinul MMSS nr. 1066/2023

Cuvinte cheie: certificat de încadrare în grad de handicap, procedura prealabilă obligatorie la comisia superioară de încadrare în grad de handicap, inadmisibilitatea acțiunii promovate direct în instanță.

5.1. Practica judiciară

La nivelul Curții de Apel Târgu-Mureș, în ședința de învățământ profesional pentru unificarea practicii judiciare din data de 15 decembrie 2023, s-a opinat că în soluționarea contestațiilor formulate împotriva certificatului de încadrare în grad de handicap depuse direct la instanța de contencios administrativ se va admite excepția prematurității, urmând ca în temeiul dispozițiilor art. 8 alin. 3 din Ordinul MMSS nr. 1066/9 mai 2023 să se dispună trimiterea cererii comisiei superioare de evaluare a persoanelor cu handicap - aspecte reflectate atât în dispozitivul, cât și în considerentele sentințelor pronunțate.

Pentru a se decide astfel, raportat la dispozițiile exprese ale art. 90² alin. 4 din Legea nr. 448/2006, s-a arătat că certificatul de încadrare în grad de handicap poate fi contestat de către titularul acestuia, în fața Comisiei superioare de evaluare a persoanelor adulte cu handicap, doar decizia emisă de Comisia superioară putând fi atacată în condițiile Legii nr. 554/2004 privind contenciosului administrativ.

În contextul în care reclamantul atacă în fața instanței de contencios administrativ certificatul de încadrare în grad de handicap, fără ca acesta să fie supus, în prealabil,

⁸ Cu acea ocazie, judecătorii ÎCCJ, SCAF au apreciat că se impune formularea unor propuneri de modificări legislative în ceea ce privește regimul juridic al litigiilor privind contractele de achiziție publică, în sensul de a fi reglementată numai calea de atac a recursului, specifică materiei contenciosului administrativ;

analizei organului care are atribuții administrative conferite în acest sens, se apreciază că cererea de anulare a certificatului de încadrare în grad de handicap este prematură.

La nivelul Curții de Apel Brașov, cu ocazia întâlnirii trimestriale din 15 martie 2024, s-au conturat opinii divergente:

În situația în care pârâta nu a invocat excepția inadmisibilității pentru lipsa plângerii prealabile: o opinie a fost în sensul că instanța de contencios administrativ va soluționa litigiul pe fond, cea de-a doua opinie fiind aceea că se impune admiterea excepției inadmisibilității acțiunii determinată de faptul că obiectul acțiunii în contencios administrativ îl constituie numai decizia prevăzută de art. 85 alin. (7) din Legea nr. 448/2006, cu modificările și completările aduse prin Legea nr. 96/2022, decizie emisă de Comisia superioară de evaluare a persoanelor adulte cu handicap din cadrul Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Persoanelor cu Dizabilități.

În ceea ce privește modalitatea de aplicare a art. 8 alin. (1) și (3) din Ordinul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale nr. 1066/2023 au fost identificate două opinii: 1. instanța poate să transmită Comisiei superioare o copie a cererii de chemare în judecată, în condițiile art. 22 Cod de procedură civilă, fie la momentul întocmirii primei rezoluții în dosar, fie în cursul judecății, motivat de faptul că această reglementare subsidiară Legii nr. 448/2006 este, în mod evident, o măsură de protecție a persoanelor care beneficiază de aceste norme juridice și care, deja, se află într-o situație vulnerabilă (în cursul judecății - dacă, din interpelarea instituției pârâte sub acest aspect rezultă că o astfel de sesizare nu a fost deja formulată de pârâta Comisia județeană); 2. Reclamantul are dreptul să sesizeze Comisia superioară, în baza certificatului de grefă care atestă formularea acțiunii în termenul pentru formularea contestației.

5.2. Opinia referentului

La nivelul Curții de Apel Craiova, în cadrul întâlnirii trimestriale I 2024 s-a cu majoritate că, în cazul acțiunilor având ca obiect anulare certificat de încadrare în grad de handicap, promovate direct la instanța după modificarea cadrului normativ specific, se admite excepția inadmisibilității acțiunii, pentru lipsa procedurii prealabile, în baza dispozițiilor art. 19 alin. (2) din Ordinul MMSS 1066/2023, care stabilesc că se supun controlului instanței de contencios deciziile emise de Comisia superioară, iar nu certificatele de încadrare în grad de handicap (deciziile emise de Comisia superioară pot fi atacate potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, cererile adresate instanței fiind scutite de taxa judiciară de timbru).

5.3. Opinia formatorului INM

Potrivit art. 87 alin. (4) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, încadrarea sau respingerea încadrării în grad și tip

de handicap se atestă prin certificat emis de către comisiile de evaluare, a cărui eliberare este scutită de taxa de timbru.

În temeiul alin. (5) al aceluiași articol, certificatul emis potrivit prevederilor alin. (4) poate fi contestat de către titularul acestuia, în termen de 30 de zile calendaristice de la data comunicării, la Comisia superioară de evaluare a persoanelor adulte cu handicap.

Textul normativ evocat a dobândit acest conținut urmare modificărilor aduse prin Legea nr. 96/2023 pentru modificarea și completarea Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 322 din 18 aprilie 2023.

Anterior acestor modificări, certificatele emise potrivit prevederilor art. 87 alin. (4) din Legea nr. 448/2006 puteau fi contestate de titularii acestora, în termen de 30 de zile calendaristice de la comunicare, direct la instanța de contencios administrativ competentă, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

La rândul lui, articolul 90² alin. (4) din Legea nr. 448/2006 prevede că deciziile emise de Comisia superioară pot fi atacate la secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, cererile adresate instanței fiind scutite de taxa judiciară de timbru.

Este de menționat că art. 90² alin. (4) din Legea nr. 448/2006, a avut același conținut și înainte de adoptarea Legii nr. 96/2023, cu referire la deciziile emise de Comisia Superioară în exercitarea atribuțiilor pe care le avea în perioada respectivă, între care și aceea de reevaluare a certificatelor de handicap, ca urmare a recomandărilor cuprinse în documentele întocmite în urma unor acțiuni de control dispuse în condițiile legii, pe bază de autosesizare sau la sesizarea unei instituții publice interesate în legătură cu încadrarea în grad și tip de handicap a unei persoane.

Prin urmare, în contextul specific actului normativ în discuție, această decizie nu are doar natura juridică a unui răspuns la o plângere prealabilă administrativă întemeiată pe prevederile generale ale art. 7 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, ci este însuși actul administrativ vătămător care poate fi supus controlului judecătoresc declanșat în temeiul art. 90² alin. (4) din Legea nr. 448/2006.

De aceea, ne exprimăm opinia potrivit căreia acțiunea având ca obiect anularea certificatului de încadrare în grad de handicap, promovată direct la instanța de contencios administrativ, în lipsa unei contestații administrative prealabile care să fi fost soluționată printr-o decizie a Comisiei Superioare, este afectată de un fine de neprimire legat de natura actului dedus judecătii. Certificatul de încadrare în grad de handicap ar putea fi supus controlului instanței de contencios administrativ numai împreună cu decizia Comisiei Superioare, ca act premergător, în temeiul art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Pornind de la același raționament, următoarea concluzie la care se ajunge este aceea potrivit căreia, spre deosebire de regimul general reglementat prin Legea nr. 554/2004, în care excepția neîndeplinirii procedurii prealabile poate fi invocată numai de

pârât, prin întâmpinare, sub sancțiunea decăderii, conform art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, raportat la art. 193 alin. (2) Cod procedură civilă, în ipoteza supusă analizei, inadmisibilitatea este o chestiune de ordine publică, astfel că poate fi invocată și din oficiu de instanță, în orice stare a procesului, în condițiile art. 247 alin. (1) Cod procedură civilă.

În fine, ultimul aspect adus în discuție este legat de aplicarea dispozițiilor art. 8 alin. (3) din Ordinul MMSS nr. 1066/9 mai 2023 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei superioare de evaluare a persoanelor adulte cu handicap, potrivit căroră petiția depusă în termenul prevăzut la art. 87 alin. (5) din lege la orice autoritate publică⁹ este considerată contestație și adusă ulterior la cunoștința Autorității dacă din aceasta rezultă nemulțumirea persoanei cu privire la certificatul de încadrare în grad de handicap.

Această normă administrativă, este în acord cu reglementarea generală a activității de soluționare a petițiilor [art. 6¹ din OG nr. 27/2002 - *"Petițiile greșit îndreptate vor fi trimise în termen de 5 zile de la înregistrare de către compartimentul prevăzut la art. 6 alin. (1) autorităților sau instituțiilor publice care au ca atribuții rezolvarea problemelor sesizate, urmând ca petiționarul să fie înștiințat despre aceasta."*] și privește circuitul administrativ al cererilor formulate în exercitarea dreptului de petiționare.

În acest context, apreciem că odată investită cu soluționarea unei acțiuni în justiție formulate împotriva certificatului de încadrare în grad de handicap, fără a se fi urmat procedura de contestare administrativă prevăzută la art. 87 alin. (5) din Legea nr. 448/2006, instanța judecătorească nu poate face aplicarea art. 8 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Comisiei superioare de evaluare a persoanelor adulte cu handicap aprobat prin Ordinul MMSS nr. 1066/9 mai 2023, prin pronunțarea unei hotărâri în care să dispună trimiterea cererii către autoritatea administrativă competentă să soluționeze contestația administrativă, o astfel de soluție neavând corespondent în Codul de procedură civilă sau în legea specială.

Așa cum am menționat mai sus, art. 8 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Comisiei superioare de evaluare a persoanelor adulte cu handicap aprobat prin Ordinul MMSS nr. 1066/9 mai 2023 are un obiect de reglementare cantonat în plan administrativ/ activitatea de soluționare a petițiilor, astfel că un remediu pentru protejarea persoanelor vizate ar putea consta în calificarea din start drept petiții (contestații administrative) a cererilor adresate instanței și direcționarea lor către Biroul de informare și relații cu publicul, care să le transmită apoi către autoritatea competentă să soluționeze contestațiile.

⁹ alta decât comisia de evaluare a persoanelor cu handicap care a eliberat documentul supus contestației sau Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Persoanelor cu Dizabilități, în structura căreia este organizată și funcționează Comisia Superioară

În consecință, propunem următoarea rezolvare a problemelor de drept:

1. Acțiunea având ca obiect anularea certificatului de încadrare în grad de handicap, promovată direct la instanța de contencios administrativ, în lipsa unei contestații administrative prealabile care să fi fost soluționată printr-o decizie a Comisiei Superioare, este inadmisibilă.
2. Inadmisibilitatea poate fi invocată în condițiile prevăzute de art. 247 alin. (1) Cod procedură civilă.
3. Trimiterea cererii către autoritatea administrativă competentă să soluționeze contestația administrativă, prin aplicarea art. 8 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Comisiei superioare de evaluare a persoanelor adulte cu handicap aprobat prin Ordinul MMSS nr. 1066/9 mai 2023, nu poate fi dispusă prin hotărâre judecătorească.

În unanimitate, participanții au fost de acord cu opinia INM.

6. Titlul problemei de drept: Dacă Secretariatul de stat pentru recunoașterea meritelor luptătorilor împotriva regimului comunist instaurat în România în perioada 1945-1989 datorează taxă judiciară de timbru pentru cererile formulate, având ca obiect anulare act administrativ (anulare certificat de luptător) sau este scutit de această obligație (Curtea de Apel Craiova)

Materia: drept administrativ

Subcategoria: contencios Administrativ

Obiectul Ecris: anulare act administrativ (anulare certificat de luptător).

Act normativ incident: art. 13 alin. (6) din Legea nr. 341/2004, art. 30 din O.U.G. nr. 80/2013, art. 1 alin. (1) din H.G. nr. 563/2014

Cuvinte cheie: timbraj, Secretariatul de stat pentru recunoașterea meritelor luptătorilor împotriva regimului comunist instaurat în România în perioada 1945-1989

6.1 Practica judiciară

La nivelul Curții de Apel Brașov, în unanimitate, magistrații participanți la întâlnirea trimestrială cu judecătorii specializați în judecarea cauzelor de contencios administrativ și fiscal de pe raza Curții de Apel Brașov din data de 15 martie 2024, au considerat că reclamantul Secretariatul de stat pentru recunoașterea meritelor luptătorilor împotriva regimului comunist instaurat în România în perioada 1945-1989 datorează taxă judiciară de timbru pentru cererile formulate, având ca obiect anulare act administrativ (anulare certificat de luptător) în condițiile art. 16 lit. a) din O.U.G. nr. 80/2013, nefiind aplicabilă scutirea reglementată de art. 30 din O.U.G. nr. 80/2013.

Pentru a se decide astfel s-a stabilit că a doua teză a art. 30 alin. (1) care stabilește scutirea pentru instituțiile publice, numai când cererile „au ca obiect venituri publice” nu este aplicabilă, deoarece obiectul cererii nu intră în categoria stabilită de legiuitor pentru

a beneficia de acest beneficiu; acțiunea dedusă judecării este o acțiune în anularea unui act administrativ, nefiind o acțiune care are ca obiect venit public, noțiune interpretată în sensul că reprezintă o cerere care urmărește strict obținerea unei sume de bani reprezentând venit public, iar nu și alte tipuri de acțiuni, chiar dacă, prin admiterea acestora s-ar evita pierderea unui venit public, o interpretare contrară, prin care ar fi scutite și acele cereri prin care s-ar evita pierderea unui venit public, indiferent de obiectul acțiunii, nefiind susținută de art. 30 alin. (1) invocat, întrucât este o interpretare care extinde sfera scutirii (or, excepțiile sunt de strictă interpretare și aplicare).

6.2 Opinia referentului

La nivelul Curții de Apel Craiova, Secția Contencios Administrativ și Fiscal s-a stabilit că, în conformitate cu prevederile art. 1 alin.3 și art. 30 alin. 1 și 2 din O.U.G. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, în cauzele având ca obiect anulare act administrativ-anulare certificate de luptător, instituția este scutită de taxele judiciare de timbru în acest dosar. Practica judiciară la nivelul secției este constantă în sensul scutirii acestei părți de taxele de timbru aferente recursului și nu a fost necesară intervenția unui mecanism intern de unificare a jurisprudenței acesteia.

6.3 Opinia formatorului INM

Preliminar, observăm că o problemă similară a fost analizată prin minuta¹⁰ întâlnirii președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel (desfășurată la Curtea de Apel Craiova, 17-18 octombrie 2019), pag. 61 și următoarele, respectiv dacă «este sau nu scutit de plata taxelor judiciare de timbru Secretariatul de Stat pentru Recunoașterea Meritelor Luptătorilor împotriva Regimului Comunist Instaurat în România în perioada 1945-1989, în calea de atac îndreptată împotriva hotărârilor prin care au fost soluționate cereri formulate de persoane fizice, pentru obligarea la acordarea unuia dintre titlurile reglementate de art. 3 alin. 1 din Legea nr. 341/2004?», astfel cum fusese propusă de Curtea de Apel Timișoara.

În legătură cu problema respectivă, opinia agreată în unanimitate de participanți a fost în sensul că «*pentru calea de atac a recursului formulată de autoritatea publică în discuție este datorată o taxă judiciară de timbru potrivit art. 24 sau art. 25 din O.U.G. nr. 80/2013, în funcție de specificul soluției pronunțate de prima instanță și motivele de casare / nelegalitate dezvoltate de recurent.*».

Pe aceeași linie de argumentare, opinăm că este supusă obligației de plată a taxei judiciare de timbru specifică materiei contenciosului administrativ (50 lei potrivit art. 16 lit. a din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru) și acțiunea la care se referă noua problemă de drept supusă analizei, anume

¹⁰<https://inm-lex.ro/wp-content/uploads/2020/02/Minuta-intalnire-SCAF-punctaj-principal-17-18-octombrie-2019-Craiova-1.pdf> (consultat 23 septembrie 2024)

cererea în anularea certificatului eliberat în contextul Legii nr. 341/2004, formulat de Secretariatul de stat pentru recunoașterea meritelor luptătorilor împotriva regimului comunist instaurat în România în perioada 1945 - 1989.

Astfel, reținem din conținutul Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 80/2013 următoarele norme legale:

→ art. 1: „(1) **Acțiunile și cererile introduse la instanțele judecătorești (...) sunt supuse taxelor judiciare de timbru prevăzute în prezenta ordonanță de urgență.** (2) **Taxele judiciare de timbru sunt datorate, în condițiile prezentei ordonanțe de urgență, de către toate persoanele fizice și juridice și reprezintă plata serviciilor prestate de către instanțele judecătorești (...).** (3) **În cazurile anume prevăzute de lege, acțiunile și cererile introduse la instanțele judecătorești, (...) sunt scutite de la plata taxelor judiciare de timbru.”;**

→ art. 29: „(1) **Sunt scutite de la plata taxei judiciare de timbru acțiunile și cererile, inclusiv cele pentru exercitarea căilor de atac, ordinare și extraordinare, referitoare la: (...)**”;

→ art. 30 alin. (1): „**Sunt scutite de taxa judiciară de timbru acțiunile și cererile, inclusiv căile de atac formulate, potrivit legii, de Senat, Camera Deputaților, Președinția României, Guvernul României, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Avocatul Poporului, de Ministerul Public și de Ministerul Finanțelor Publice, indiferent de obiectul acestora, precum și cele formulate de alte instituții publice, indiferent de calitatea procesuală a acestora, când au ca obiect venituri publice.** (2) **În înțelesul prezentei ordonanțe de urgență, în categoria venituri publice se includ: veniturile bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale, bugetelor fondurilor speciale, inclusiv ale bugetului Fondului de asigurări sociale de sănătate, bugetului Trezoreriei Statului, veniturile din rambursări de credite externe și din dobânzi și comisioane derulate prin Trezoreria Statului, precum și veniturile bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz, veniturile bugetului fondurilor provenite din credite externe contractate ori garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice, precum și veniturile bugetului fondurilor externe nerambursabile.”. [s.n.]**

Din textele de lege amintite reținem că regula generală în materie de taxe judiciare de timbru este că acțiunile și cererile introduse la instanțele judecătorești sunt supuse taxei în discuție potrivit art. 1 alin. (1) din O.U.G. nr. 80/2013, în timp ce scutirea de la obligația de plată are caracter de excepție, ceea ce implică existența unei norme speciale care să o reglementeze. Cum această din urmă normă juridică are caracter special și excepțional, ea va fi interpretată în mod limitativ, fără extinderea sa dincolo de domeniul de aplicare stabilit de legiuitor. Mai reținem că prin O.U.G. nr. 80/2013 legiuitorul reglementează în principal aspecte de plată a taxei judiciare de timbru pentru „*acțiuni*” și „*cereri*” ce implică sesizarea instanțelor judecătorești în sensul art. 30 din Legea nr.

134/2010 privind Codul de procedură civilă, anume „cereri în justiție” cu caracter principal, accesoriu, adițional și incidental, sau căi de atac ordinare și extraordinare.

În concret, apreciem că nu poate fi reținută incidența art. 30 din O.U.G. nr. 80/2013, în condițiile în care obiectul unor astfel de cereri în justiție nu vizează venituri publice, astfel cum sunt acestea definite de alin. (2) al art. 30 din OUG nr. 80/2013, ci o pretinsă anulabilitate a titlurilor consacrate de Legea nr. 341/2004, iar partea reclamantă nu se încadrează printre autoritățile și instituțiile publice scutite întotdeauna de la plata taxei judiciare de timbru indiferent de obiectul procesului.

În acest din urmă sens, art. 1 din H.G. nr. 563/2014 prevede că „*Secretariatul de stat pentru recunoașterea meritelor luptătorilor împotriva regimului comunist instaurat în România în perioada 1945-1989, denumit în continuare SSRML, funcționează ca organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului, care asigură și coordonează la nivel central aplicarea reglementărilor legale în vigoare referitoare la revoluționarii din decembrie 1989, la luptătorii în rezistența anticomunistă, respectiv la foștii deținuți politici, la persoanele care și-au jertfit viața sau au avut de suferit în urma revoltei muncitorești anticomuniste de la Brașov din noiembrie 1987, precum și la persoanele care au avut de suferit în urma revoltei muncitorești anticomuniste din Valea Jiului-Lupeni - august 1977.*” [s.n.]

Așadar, deși din perspectiva organizării administrației publice se află în subordinea acestuia, Secretariatul de Stat constituie o persoană juridică distinctă de Guvernul României, motiv pentru care nu se identifică în sensul art. 30 din OUG nr. 80/2013 cu Guvernul României sau cu un alt subiect de drept dintre cele enumerate expres și limitativ de acel text legal, pentru a beneficia de facilitatea de scutire invocată raportat la textul legal amintit.

Altfel spus, art. 30 din O.U.G. nr. 80/2013 fiind un text legal de excepție, care consacră scutiri de la obligația de plată a taxei judiciare de timbru, va fi interpretat și aplicat de manieră strictă, exclusiv la persoanele juridice de drept public enumerate în conținutul său ori la ipoteza premisă vizând venituri publice atunci când acționează orice altă instituție publică.

Totodată, prin Legea nr. 242/2021 a fost completat art. 13 alin. (6) din Legea nr. 341/2004 în sensul că „*În cauzele civile ce fac obiectul obținerii drepturilor conform prezentei legi, beneficiarii acesteia sunt scutiți de taxele judiciare de timbru prevăzute în Codul de procedură civilă și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare.*” Or, această din urmă cauză de scutire cu caracter special nu are în vedere situația autorității publice în discuție, ci a beneficiarilor Legii, având un caracter *intuitu personae* și limitat la acțiunile exercitate de aceștia în fața instanței judecătorești.

Nu în ultimul rând, amintim din textul Legii nr. 341/2004 dispozițiile art. 43 alin. (2) potrivit cărora „*Reglementările prevăzute de legislația privind pensiile, proprie fiecărui*

plătitor, referitoare la stabilire, plată, modificare, suspendare, reluare, încetare, expertizare, revizuire, contestare și recuperare a sumelor încasate necuvenit, se aplică și indemnizațiilor prevăzute de lege, dacă aceasta nu dispune altfel.”, respectiv art. 29 alin. (1) din O.U.G. nr. 80/2013 în sensul că „Sunt scutite de la plata taxei judiciare de timbru acțiunile și cererile, inclusiv cele pentru exercitarea căilor de atac, ordinare și extraordinare, referitoare la: a) stabilirea și plata pensiilor, precum și alte drepturi prevăzute prin sistemele de asigurări sociale”, astfel că soluția expusă mai sus este valabilă, din moment ce obiectul acțiunii respective îl constituie anularea unui act administrativ, iar nu acordarea indemnizațiilor stabilite de Legea nr. 341/2004.

În concluzie, soluția pe care o propunem este în sensul:

Cererea în anularea certificatului eliberat în contextul Legii nr. 341/2004, formulată de Secretariatul de stat pentru recunoașterea meritelor luptătorilor împotriva regimului comunist instaurat în România în perioada 1945 - 1989, este supusă obligației de plată a taxei judiciare de timbru specifică materiei contenciosului administrativ, anume 50 lei potrivit art. 16 lit. a) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru.

În unanimitate, participanții au fost de acord cu opinia formatorului INM.

II. Drept fiscal și procedură fiscală

7. Titlul problemei de drept: Admisibilitatea cererii de restituire a obligațiilor fiscale nedatorate, formulate pe cale accesorie, odată cu acțiunea în anularea actului administrativ fiscal prin care au fost stabilite, fără o cerere de restituire adresată în prealabil organului fiscal emitent, conform dispozițiilor art. 168 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedura fiscală (Curtea de Apel București).

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: financiar fiscal

Obiect ECRIS: contestație act administrativ fiscal cod 5050

Acte normative incidente: art. 18 din Legea nr. 554/2004; art. 168 C.pr.fisc.

Cuvinte cheie: restituire obligații fiscale nedatorate

7.1. Practică judiciară

În practica judiciară, există opinii diferite privind interpretarea dispozițiilor art. 168 C.pr.fisc. și art. 18 din Legea nr. 554/2004, sub aspectul admisibilității cererii de restituire a obligațiilor fiscale nedatorate, formulate pe cale accesorie, odată cu acțiunea în anularea actului administrativ fiscal prin care au fost stabilite și fără o cerere adresată în prealabil organului fiscal emitent.

Într-o primă opinie, s-a considerat că, potrivit prevederilor art. 168 C.pr.fisc., coroborate cu cele ale Ordinului M.F.P. nr. 1899/2004 pentru aprobarea Procedurii de restituire și de rambursare a sumelor de la buget, precum și de acordare a dobânzilor cuvenite contribuabililor pentru sumele restituite sau rambursate cu depășirea termenului legal, este reglementată o procedură specială.

Astfel, organul fiscal competent poate restitui/rambursa sume de la bugetul consolidat al statului, doar în *baza* unei hotărâri stabilite de organele judiciare și a documentației complete depuse de contribuabil la organul fiscal.

S-a considerat că nu există temei legal pentru ca instanța să se pronunțe direct asupra dreptului reclamantei de a beneficia de restituirea sumei reprezentând obligații fiscale, atât timp cât legea instituie o procedură specială de restituire, instanța neputându-se substitui organului fiscal competent care soluționează cererea de restituire potrivit legii.

De altfel, potrivit dispozițiilor art. 281 alin. 2 C.pr.fisc., pot fi supuse cenzurii, în fața instanței deciziile emise în soluționarea contestațiilor împreună cu actele administrative fiscale la care se referă.

Așadar, întrucât legea reglementează o procedură specială pe calea căreia contribuabilii pot solicita restituirea unor sume de la buget, respectiv formularea unei cereri în acest sens la organul fiscal competent, introducerea direct la instanța de contencios administrativ a unei asemenea cereri este inadmisibilă.

Hotărâri relevante:

- decizia civilă nr. 247/19.01.2022 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 6367/2/2016;
- sentința civilă nr. 118/31.03.2021 pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 6094/2/2015 (ECLI:RO:CABUC:2021:023.000118), definitivă prin decizia civilă nr. 3203/13.06.2023 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal (neredactată);
- sentința civilă nr. 1/05.01.2022 pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 4598/2/2017 (ECLI:RO:CABUC:2022:023.000001) definitivă prin decizia civilă nr. 305/22.01.2024 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal (neredactată);
- sentința civilă nr. 223/23.06.2021 pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 8918/2/2016 (ECLI:RO:CABUC:2021:023.000223);
- sentința civilă nr. 1891/05.04.2022 pronunțată de Tribunalul București - Secția a II-a contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 30008/3/2021 (ECLI:RO:TBBUC:2022:007.001891);

În cea de-a doua opinie, s-a considerat că excepția inadmisibilității cu privire la un astfel de capăt de cerere accesoriu este neîntemeiată.

În motivarea opiniei, s-a argumentat că perceperea sumelor suplimentare contestate a rămas fără temei, ceea ce atrage posibilitatea persoanei interesate să solicite direct instanței restituirea acestor sume.

În conformitate cu prevederile art. 21 C.pr.fisc., în măsura în care plata sumelor reprezentând impozite, taxe, contribuții și alte venituri ale bugetului general consolidat se constată că a fost fără temei legal, cel care a făcut astfel plata are dreptul la restituirea sumei respective.

În temeiul art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, instanța, soluționând acțiunea, poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ contestat, ori să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă, iar conform alin. (3), instanța poate acorda despăgubiri pentru daunele materiale sau morale, dacă reclamantul le-a solicitat.

Prin urmare, de principiu, procedura de restituire pe cale administrativă nu exclude situația în care obligația de restituire a fost dispusă cu titlu accesoriu, în cadrul litigiului privind anularea actului administrativ fiscal, prin hotărâre judecătorească, în măsura în care cadrul procesual și probele administrate permit stabilirea unei creanțe în cuantumul determinat pretins de reclamant.

În mod evident, într-o astfel de situație, pe baza hotărârii judecătorești urmează a se determina care este modalitatea concretă de stingere a creanței, în funcție de normele speciale prevăzute de art. 168 și urm. C.pr.fisc. Câtă vreme este constatată prin hotărâre judecătorească obligația de restituire, aceasta poate fi aplicată pe cale administrativă pentru rambursarea creanței certe, lichide și exigibile constatate prin titlu executoriu și se poate opera compensarea, între această creanță și sumele restante ale contribuabilului.

Hotărâri relevante:

- sentința civilă nr. 1071/29.06.2023 pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 4691/2/2021 (ECLI:RO:CABUC:2023:185.001071);

- sentința civilă nr. 1534/19.04.2019 pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 2487/2/2017 (ECLI:RO:CABUC:2019:023.001534), definitivă prin decizia civilă nr. 1881/29.03.2022 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal.

7.2. Opinia referentului

În sprijinul acestei a doua opinii, subliniem că restituirea sumelor achitate în temeiul unor acte administrative fiscale anulate, prin care s-au stabilit obligații fiscale, este un efect al nulității actelor în baza cărora au fost stabilite și au fost plătite, având în vedere natura juridică și specificul acestora.

În condițiile în care cererea de restituire este formulată odată cu acțiunea în anularea actelor administrative fiscale prin care au fost stabilite obligațiile fiscale achitate anterior anulării, simpla reglementare de către legiuitor a procedurii speciale de restituire a obligațiilor fiscale achitate nu poate conduce la inadmisibilitatea cererii de restituire. Legea nr. 554/2004 și Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală nu prevăd limitări în acest sens.

Facem trimitere la practica recentă a Secției de contencios administrativ și fiscal din cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție (decizia nr. 5030/01.11.2022, pronunțată în dosarul nr. 599/59/2019), conform căreia dispozițiile art. 168 alin. 8 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală nu constituie un temei pentru împiedicarea formulării unei cereri de restituire, subsecvent cererii de anulare a actului administrativ fiscal care impune suma solicitată la restituire și condiționat de soluția de anulare actului administrativ fiscal. Cu toate acestea, restituirea efectivă a sumelor pretinse este condiționată de aplicarea, în prealabil și dacă este cazul, a dispozițiilor legale menționate.

7.3. Opinia formatorului INM

În esență, problema de drept propusă vizează modul de interpretare și aplicare a prevederilor art. 1 alin. (1), 8 alin. (1) și 18 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu privire la acordarea despăgubirilor în contenciosul fiscal pentru repararea pagubei cauzate prin actul administrativ fiscal nelegal, în raport cu normele speciale referitoare la restituiri de sume cuprinse în art. 168 din Codul de procedură fiscală adoptat prin Legea nr. 207/2015.

Precizăm, dintru început, că opinia noastră este în sensul admisibilității cererii de restituire a obligațiilor fiscale nedatorate, cerere formulată pe cale accesorie, odată cu acțiunea principală în anulare formulată în temeiul art. 281 alin. (2) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedura fiscală, fără a fi condiționată de o cerere de restituire prealabilă sesizării instanței, adresată autorității fiscale conform dispozițiilor art. 168 din același cod.

Această interpretare se regăsește în mai multe decizii pronunțate la nivelul ÎCCJ, SCAF¹¹ și a fost recent adoptată la nivel de principiu, ca soluție de unificare a practicii judiciare, în cadrul ședinței organizate la 23 septembrie 2024 în temeiul art. 57 din Regulamentul de organizare și funcționare administrativă a ÎCCJ.

În sprijinul opiniei exprimate, formulăm următoarele considerente, care se regăsesc în jurisprudența instanței supreme:

Potrivit prevederilor art. 281 alin. (2) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, deciziile emise în soluționarea contestațiilor împreună cu actele

¹¹ În plus față de practica judiciară indicată în materialul transmis de Curtea de Apel București, menționăm, cu titlu de exemplu, deciziile nr. 3859/2014, 2442/2016, 8/2022, 1819/2023, 5167/2023, 6181/2023, 305/2024, 312/2024. Decizia ÎCCJ, SCAF nr. 305/22.01.2024 a fost indicată din eroare de redactorul materialului ca fiind subsumată opiniei contrare, pentru că sub aspectul cererii de restituire instanța de recurs a dispus casarea sentinței civile nr. 1/05.01.2022 a CABuc, Secția a VIII-a CAF și trimiterea spre rejudecare, considerând ca această cerere este admisibilă.

administrative fiscale la care se referă pot fi atacate de către contestator sau de către persoanele introduse în procedura de soluționare a contestației, la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în condițiile legii.

Codul de procedură fiscală nu conține norme de procedură judiciară, procedura contenciosului administrativ este reglementată prin Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, art. 1 alin. (1) din acest act normativ statuând, cu caracter de principiu, că orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ ori prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru *anularea* actului, *recunoașterea* dreptului pretins sau a interesului legitim și *repararea pagubei* ce i-a fost cauzată.

Legea nr. 554/2004, prin art. 8, ”Obiectul acțiunii judiciare”, prevede expres că persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita *anularea în tot sau în parte* a actului, *repararea pagubei* cauzate și, eventual, daune morale (alin. 1), iar prin art. 18, ”Soluțiile pe care le poate da instanța”, stipulează că instanța de contencios administrativ, soluționând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să *anuleze, în tot sau în parte*, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă, aceasta fiind obligată totodată să hotărască și asupra *despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru* (alin. 1 și 3).

Astfel configurat, obiectul acțiunii în contencios administrativ se subsumează dispozițiilor exprese ale art. 52 alin. (1) din Constituția României și instituie un contencios subiectiv de plină jurisdicție, în cadrul căruia controlul exercitat de instanța de contencios administrativ nu se limitează la aspectele formale ale raportului juridic dedus judecății, ci pot fi dispuse măsuri pentru repararea pagubei și restabilirea dreptului sau a interesului legitim vătămat, în vederea înlăturării consecințelor vătămătoare ale actului administrativ nelegal.

În altă ordine de idei, art. 168 din Codul de procedură fiscală, intitulat ”Restituiri de sume”, prevede, la nivel de principiu, că orice sumă plătită sau încasată fără a fi datorată se restituie contribuabilului/plătitorului, la cerere, și stabilește o serie reguli în care operează restituirea, a cărei procedură este detaliată în Ordinul MFP nr. 1899 /2004 pentru aprobarea Procedurii de restituire și de rambursare a sumelor de la buget și de acordare a dobânzilor convenite contribuabililor pentru sumele restituite sau rambursate cu depășirea termenului lega

Această procedură administrativă nu poate lipsi însă de conținut prevederile Legii contenciosului administrativ referitoare la înlăturarea consecințelor vătămătoare ale

actelor administrative contestate, persoana vătămată având un drept de opțiune asupra căii de urmat pentru a obține repararea pagubei, inclusiv sub aspectul restituirii sumelor despre care pretinde că i-au fost impuse nelegal și al plății dobânzilor fiscale aferente: fie solicită instanței de contencios administrativ, odată cu acțiunea în anularea actului nelegal, în condițiile art. 8 și 18 din Legea nr. 554/2004, repararea prejudiciului produs prin actul nelegal, fie, ulterior anulării actului de către instanța de contencios administrativ, se adresează cu o cerere organului administrativ competent, în condițiile art. 168 și 182 din Codul de procedură fiscală.

Acest drept de opțiune rezultă și din conținutul tezei finale a art. 182 alin. (2) din Codul de procedură fiscală, care prevede următoarele: „(2) În cazul creanțelor contribuabilului/plătitorului rezultate din anularea unui act administrativ fiscal prin care au fost stabilite obligații fiscale de plată și care au fost stinse anterior anulării, contribuabilul/plătitorul este îndreptățit la dobândă începând cu ziua în care a operat stingerea creanței fiscale individualizate în actul administrativ anulat și până în ziua restituirii sau compensării creanței contribuabilului/plătitorului rezultate în urma anulării actului administrativ fiscal. Această prevedere nu se aplică în situația în care contribuabilul/plătitorul a solicitat acordarea de despăgubiri, în condițiile art. 18 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, precum și în situația prevăzută la art. 107 alin. (5).”

Caracterul alternativ al mecanismelor procedurale reglementate pentru repararea pagubei în procedura judiciară a contenciosului administrativ și în procedura fiscală (administrativă) a fost de altfel reliefat și sub imperiul Codului de procedură fiscală anterior, în jurisprudența Curții Constituționale, care, prin decizia nr. 694/2015, admitând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 124 alin. (1) raportate la cele ale art. 70 din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală (referitoare la data de la care contribuabilul are dreptul la dobânzi pentru sumele de restituit sau de rambursat de la buget conform art.117 din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003), a reținut că neconstituționalitatea dispozițiilor legale criticate nu privește și situația în care contribuabilul a solicitat și a obținut despăgubiri în condițiile art. 18 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

În acest context, reglementarea procedurii administrative de restituire a sumelor și de acordare a dobânzilor din Codul de procedură fiscală nu poate fi considerată un fine de neprimire care să atragă inadmisibilitatea cererii în justiție formulate în temeiul art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Interpretarea propusă nu conduce la excluderea posibilității de compensare a obligațiilor fiscale, aceasta nefiind incompatibilă cu stabilirea unei obligații de restituire în sarcina autorităților fiscale, ci, dimpotrivă, are ca premisă existența unor obligații de plată reciproce. Compensarea este reglementată în art. 167 din Noul Cod de procedură fiscală ca un mijloc de stingere a obligațiilor fiscale reciproce - creanțele datorate bugetului de stat (impozite, taxe, contribuții, accesorii și alte sume) și creanțele debitorului fiscal,

reprezentând sume de rambursat, de restituit sau de plată de la buget, și nimic nu împiedică efectuarea compensării în faza de executare a hotărârii judecătorești prin care s-a dispus repararea pagubei prin restituirea sumelor impuse nelegal, urmându-se regulile prescrise în art. 168 alin. (8)- (12) din Legea nr. 207/2015.

Argumente suplimentare în același sens reies și din motivarea *Deciziei nr. 20 din 20 martie 2023*, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 579 din 27 iunie 2023:

”121. Cu titlu preliminar se constată, procedând la o interpretare sistematică a celor două acte normative, că Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, este o lege specială față de Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 212/2018, care constituie dreptul comun în materia contenciosului administrativ, aplicându-se în mod corespunzător dispozițiilor din normele speciale, în concordanță cu specificul reglementării, acolo unde aceste din urmă dispoziții nu reglementează.

122. Din acest punct de vedere, Codul de procedură fiscală este o lege specială față de Legea nr. 554/2004, cu un obiect de reglementare diferit, reglementând procedura administrativă fiscală care se derulează exclusiv în fața organelor fiscale de soluționare a contestației, fără să conțină dispoziții de procedură aplicabile fazei de judecată, făcând doar trimitere la Legea nr. 554/2004.

(.....)

127. În materie fiscală, procedura finalizată cu dispozițiile art. 281 alin. (2) și chiar art. 281¹ din Legea nr. 207/2015 reprezintă o procedură de control intern de legalitate, realizat de organele fiscale, care se realizează de autoritatea fiscală emitentă sau de un organism administrativ specializat în soluționarea contestațiilor fiscale, care, în materie jurisdicțională, nu cuprinde nicio dispoziție, ci are o normă de trimitere, în care se prevede că deciziile emise în soluționarea contestațiilor împreună cu actele administrative fiscale la care se referă pot fi atacate de către contestator sau de către persoanele introduse în procedura de soluționare a contestației, la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în condițiile legii.

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

În consecință, propunem următoarea soluție:

Cererea de restituire a obligațiilor fiscale nedatorate, formulată pe cale accesorie, odată cu acțiunea în anularea actului administrativ fiscal prin care au fost stabilite, este admisibilă, fără a fi condiționată de o cerere de restituire adresată în prealabil organului fiscal emitent, procedura administrativă reglementată prin art. 168 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedura fiscală neconstituind un fine de neprimire în acest sens.

În unanimitate, participanții au fost de acord cu opinia formatorului INM.

8. Titlul problemei de drept: Aspecte de practică neunitară rezultată din hotărâri judecătorești definitive în care a fost analizat art. 460 alin. (5) și (6) Cod Fiscal cu privire la valoarea impozabilă a clădirilor aflate în proprietatea persoanelor juridice (Curtea de Apel București)

Materia: contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: financiar fiscal

Obiect ECRIS: anulare act administrativ

Acte normative incidente: Codul fiscal din 2015 (parte integrantă din Legea nr. 227/2015; HG nr. 1/2016 privind Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal

Cuvinte cheie: valoare impozabilă, raport evaluare

8.1. Practică judiciară

În esență, situațiile apărute în practică se referă la posibilitatea/imposibilitatea luării în considerare a valorii impozabile a clădirilor rezultate din raportul de evaluare depus de către persoanele juridice impozabile, într-un termen de 5 ani de la achiziție.

Motivul de respingere a luării în considerare de către Direcția Generală Impozite și Taxe Locale Sector 3 București (nu s-a identificat o asemenea practică la nivelul altor direcții generale din cadrul altor Sectoare ale Municipiului București-asta nu înseamnă că nu există, parte în dosarele soluționate și nesoluționate definitiv la momentul prezentei fiind Direcția Generală Impozite și Taxe Locale Sector 3 București a unei valori impozabile stabilite în baza unui raport de evaluare depus de către persoanele impozabile se poate rezuma la următoarea motivare: „valoarea impozabilă este valoarea de achiziție, astfel cum a fost declarată și că această valoare rămâne valoarea impozabilă în funcție de care se determină impozitul pe clădiri pentru o perioadă de 5 ani, prima actualizare printr-un raport de evaluare fiind posibilă, în opinia DITL Sector 3, abia după trecerea unui termen de 5 ani de la achiziție.”

Astfel nu se stabilește valoarea impozabilă a clădirilor rezultată din rapoartele de evaluare cu motivarea că există posibilitatea evaluării doar după trecerea unei perioade de 5 ani de la data achiziției și se refuză să se emită decizii de impunere pentru anii în

discuție cu luarea în considerare a valorii impozabile a clădirilor rezultate din raportul de evaluare.

Art. 460 Cod fiscal: „Calculul impozitului/taxei pe clădirile deținute de persoanele juridice (1) Pentru clădirile rezidențiale aflate în proprietatea sau deținute de persoanele juridice, impozitul/taxa pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,08%-/0,2% asupra valorii impozabile a clădirii.

(2) Pentru clădirile nerezidențiale aflate în proprietatea sau deținute de persoanele juridice, impozitul/taxa pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,2%-1,3%, inclusiv, asupra valorii impozabile a clădirii.

(3) Pentru clădirile nerezidențiale aflate în proprietatea sau deținute de persoanele juridice, utilizate pentru activități din domeniul agricol, impozitul/taxa pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote de 0,4% asupra valorii impozabile a clădirii.

(4) În cazul clădirilor cu destinație mixtă aflate în proprietatea persoanelor juridice, impozitul se determină prin însumarea impozitului calculat pentru suprafața folosită în scop rezidențial conform alin. (1), cu impozitul calculat pentru suprafața folosită în scop nerezidențial, conform alin. (2) sau (3).

(5) Pentru stabilirea impozitului/taxei pe clădiri, valoarea impozabilă a clădirilor aflate în proprietatea persoanelor juridice este valoarea de la 31 decembrie a anului anterior celui pentru care se datorează impozitul/taxa și poate fi:

- a) ultima valoare impozabilă înregistrată în evidențele organului fiscal;
- b) valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare întocmit de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării;
- c) valoarea finală a lucrărilor de construcții, în cazul clădirilor noi, construite în cursul anului fiscal anterior;
- d) valoarea clădirilor care rezultă din actul prin care se transferă dreptul de proprietate. În situația în care nu este precizată valoarea în documentele care atestă proprietatea, se utilizează ultima valoare înregistrată în baza de date a organului fiscal;
- e) în cazul clădirilor care sunt finanțate în baza unui contract de leasing financiar, valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare întocmit de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării;
- f) în cazul clădirilor pentru care se datorează taxa pe clădiri, valoarea înscrisă în contabilitatea proprietarului clădirii și comunicată concesionarului, locatarului, titularului dreptului de administrare sau de folosință, după caz.

(6) Valoarea impozabilă a clădirii se actualizează o dată la 5 ani pe baza unui raport de evaluare a clădirii întocmit de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării, după la organul fiscal local până la primul termen de plată din anul de referință. În situația depunerii raportului de evaluare după primul termen de plată din anul de referință acesta produce efecte începând cu data de 1 ianuarie a anului fiscal următor.

(8) În cazul în care proprietarul clădirii nu a actualizat valoarea impozabilă în ultimii 5 ani anteriori anului de referință, cota impozitului/taxei pe clădiri este de 5%, cu condiția ca proprietarul clădirii să fi fost notificat de către organul fiscal competent despre posibilitatea depunerii raportului de evaluare. Notificarea se comunică proprietarului clădirii prin publicarea acesteia în spațiul privat virtual sau prin poștă, în cazul contribuabililor care nu sunt înrolați în spațiul privat virtual. Termenul până la care trebuie comunicată notificarea este 31 octombrie a anului curent pentru impozitul datorat începând cu anul următor. În cazul în care notificarea nu este comunicată până la această dată, impozitul urmează a se calcula prin aplicarea cotei stabilite potrivit alin. (1) sau (2), după caz, asupra valorii impozabile a clădirii.

(9) În cazul în care proprietarul clădirii nu a actualizat valoarea impozabilă în ultimii 5 ani anteriori anului de referință, diferența de taxă va fi datorată de proprietarul clădirii, cu condiția ca acesta să fi fost notificat de către organul fiscal competent, în conformitate cu prevederile alin. (8).

Art. 461 alin. (1) și (2) Cod fiscal „Impozitul pe clădiri este datorat pentru întregul an fiscal de persoana care are în proprietate clădirea la data de 31 decembrie a anului fiscal anterior. În cazul dobândirii sau construirii unei clădiri în cursul anului, proprietarul acesteia are obligația să depună o declarație la organul fiscal local în a cărei rază teritorială de competență se află clădirea, în termen de 30 de zile de la data dobândirii și datorează impozit pe clădiri începând cu data de 1 ianuarie a anului următor.”.

Pct. 38 Titlul IX din HG nr. 1/2016 privind Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal: „38. Pentru stabilirea impozitului pe clădiri conform art. 458 și art. 460 alin. (2) și (3) din Codul fiscal, în cazul în care contribuabilul depune la organul fiscal local o declarație la care anexează un raport de evaluare, valoarea impozabilă a clădirii este considerată a fi cea care rezultă din raportul de evaluare, chiar și în situația în care clădirea a fost finalizată sau dobândită în ultimii 5 ani anteriori anului de referință, în cazul persoanelor fizice, respectiv în ultimii 3 ani anteriori anului de referință, în cazul persoanelor juridice.”

Pct. 39.

(1) Rapoartele de evaluare se întocmesc de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării și reflectă valoarea clădirii la data de 31 decembrie a anului anterior anului de referință și nu se înregistrează în evidențele contabile.

(2) În vederea stabilirii impozitului pe clădiri, rapoartele de evaluare se depun în copie, la organul fiscal local, ca anexă la declarația contribuabilului, până la primul termen de plată din anul de referință.

(3) Începând cu luna iunie a anului 2016, organele fiscale locale comunică Ministerului Finanțelor Publice, până la data de 15 a fiecărei luni, informațiile din rapoartele de evaluare depuse de contribuabili, în vederea introducerii acestora într-un

registru electronic. Registrul electronic se publică pe pagina de internet a Ministerului Finanțelor Publice și poate fi consultat de orice persoană. Instrucțiunile de completare, organizare și exploatare a registrului electronic se aprobă prin ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice.

Pct.40.

Rapoartele de evaluare în scopul stabilirii impozitului pe clădiri pot fi verificate de autoritățile locale în conformitate cu standardele de evaluare în vigoare la data evaluării.

Pct. 57 lit. a), Titlul IX din Norme, aprobate prin H.G. nr. 1/2016 prevede că „În vederea stabilirii impozitului pe clădiri, contribuabilii au obligația să depună o declarație la organul fiscal local în a cărui rază teritorială se află clădirea, în termen de 30 de zile după cum urmează: a) pentru o clădire dobândită prin acte translativă ale dreptului de proprietate, de la data menționată în act”.

Într-o primă opinie

La nivelul Secției a VIII-a de Contencios Administrativ și Fiscal din cadrul Curții de Apel București a fost identificată decizia civilă nr.1754/29.06.2023 pronunțată în dosarul nr.11839/3/2022 prin care s-a respins recursul formulat împotriva sentinței civile nr.6030/17.11.2022, prin care s-a dispus, în majoritate, următoarea soluție:

Respinge ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată formulată de reclamanta HIGH STREET S.R.L. în contradictoriu cu pârâta Direcția Generală Impozite și Taxe Locale Sector 3 București.

În dosarul nr.11839/3/2022 identificat la nivelul Secției a VIII-a de Contencios Administrativ și Fiscal din cadrul Curții de Apel București, se reține următoarea apărarea Direcția Generală Impozite și Taxe Locale Sector 3 București.

„Potrivit art. 415 alin. (5) pct. d) valoarea impozabilă este în speță valoarea de achiziție, astfel cum a fost declarată la 07.12.2021 respectiv 12.01.2022 și că această valoare rămâne valoarea impozabilă în funcție de care se determină impozitul pe clădiri pentru o perioadă de 5 ani, prima actualizare printr-un raport de evaluare fiind posibilă, în opinia DITL Sector 3, abia după trecerea unui termen de 5 ani de la achiziție.”

Prima instanță, Tribunalul București a respins cererea reclamantei reținând că:

„Potrivit art. 460 alin. (6) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare "(6) Valoarea impozabilă a clădirii se actualizează o dată la 5 ani pe baza unui raport de evaluare a clădirii întocmit de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării, deus la organul fiscal local până la primul termen de plată din anul de referință. ...

Tribunalul constată că art. 460 alin. (5) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, invocat de reclamantă prin cererea de chemare în judecată nu stabilește când se actualizează valoarea impozabilă a clădirii, fiind o normă generală care prevede alternativ care poate fi valoarea impozabilă a clădirii, sens

în care în speța de față s-ar putea lua în considerare, fie valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare întocmit de un evaluator autorizat, conform art. 460 alin. (5) lit. b) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, așa cum a susținut reclamanta prin cererea de chemare în judecată, fie valoarea clădirilor care rezultă din actul prin care se transferă dreptul de proprietate, conform art. 460 alin. (5) lit. d) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, așa cum a susținut pârâta prin întâmpinare.

Or, singura normă juridică care prevede când anume se actualizează valoarea impozabilă a clădirii este cea din art. 460 alin. (6) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, text de lege care folosește terminologia "... se actualizează o dată la 5 ani ...".

De altfel, nu există niciun motiv rațional ca valoarea birourilor și locurilor de parcare dobândite de reclamantă prin contractul de vânzare-cumpărare autentificat de SPN "Legis" sub nr. 1893/28.10.2021 și contractul de vânzare-cumpărare autentificat de SPN "LEGIS" sub nr. 2110/26.11.2021 să fie actualizată după aproximativ trei luni, respectiv două luni de la încheierea contractului de vânzare-cumpărare autentificat de SPN "Legis" sub nr. 1893/28.10.2021 și, respectiv a contractului de vânzare-cumpărare autentificat de

SPN "LEGIS" sub nr. 2110/26.11.2021, fiind evident că valoarea reală a acestor birouri și locuri de parcare este cea care rezultă din contractele de vânzare-cumpărare menționate anterior.

Din Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal, aprobate prin H.G. nr. 1/2016, cu modificările și completările ulterioare nu rezultă că este prevăzută în mod expres posibilitatea de a utiliza valoarea rezultată din raportul de evaluare în perioada imediat următoare dobândirii, așa cum a susținut reclamanta prin cererea de chemare în judecată.

Curtea de Apel București, în opinia majoritară a reținut în speța următoarele:

Luând în considerare acest aspect, instanța de fond a arătat că, singura normă juridică care prevede când anume se actualizează valoarea impozabilă a clădirii este cea din art. 460 alin. (6) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, text de lege care folosește terminologia "... se actualizează o dată la 5 ani ...".

Din Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal, arată instanța de fond, aprobate prin H.G. nr. 1/2016, cu modificările și completările ulterioare nu rezultă că este prevăzută în mod expres posibilitatea de a utiliza valoarea rezultată din raportul de evaluare în perioada imediat următoare dobândirii, așa cum a susținut reclamanta prin cererea de chemare în judecată.

Curtea arată că, susținerile recurente în sensul posibilității contribuabilului de a apela la oricare din valorile înșirate de legiuitor în cadrul disp. art. 460 al. 5 cod fiscal 2015 sunt reale, legiuitorul nereglementând obligativitatea respectării unei ordini.

Cu toate acestea, recurenta a apelat la aplicarea variantei prevăzute de lit. d, respectiv a declarării valorii care rezultă din actul prin care s-a transferat dreptul de proprietate al clădirilor. Acest fapt îl arată în chiar cuprinsul cererii de chemare în judecată în care precizează că a declarat valoare de impunere a clădirii prin depunerea declarațiilor online în perioada 11.2021-10.01.2022, primind în acest sens și deciziile de impunere de la instituția fiscală.

Ori, odată declarată valoarea impozabilă a clădirii, recurenta reclamantă trebuia să dovedească intervenirea unei modificări fizice sau juridice sau care să justifice modificarea valorii clădirii, mai ales că modificarea valorii este consistentă și ea a intervenit la un interval destul de scurt - la nici 2 luni.

În acest sens nu pot fi ignorate nici dispozițiile Art. 461. Cod fiscal 2015 - „Declararea, dobândirea, înstrăinarea și modificarea clădirilor: (1) Impozitul pe clădiri este datorat pentru întregul an fiscal de persoana care are în proprietate clădirea la data de 31 decembrie a anului fiscal anterior. 2) În cazul dobândirii sau construirii unei clădiri în cursul anului, proprietarul acesteia are obligația să depună o declarație la organul fiscal local în a cărui rază teritorială de competență se află clădirea, în termen de 30 de zile de la data dobândirii și datorează impozit pe clădiri începând cu data de 1 ianuarie a anului următor... (6) În cazul extinderii, îmbunătățirii, desființării parțiale sau al altor modificări aduse unei clădiri existente cu destinație nerezidențială, care determină creșterea sau diminuarea valorii impozabile a clădirii cu mai mult de 25%, proprietarul are obligația să depună o nouă declarație de impunere la organul fiscal local în a cărui rază teritorială de competență se află clădirea, în termen de 30 de zile de la data modificării respective, și datorează impozitul pe clădiri determinat în noile condiții începând cu data de 1 ianuarie a anului următor. 8) Dacă încadrarea clădirii în funcție de rangul localității și zonă se modifică în cursul unui an sau în cursul anului intervine un eveniment care conduce la modificarea impozitului pe clădiri, impozitul se calculează conform noii situații începând cu data de 1 ianuarie a anului următor. (13) În cazul unei situații care determină modificarea taxei pe clădiri datorate, persoana care datorează taxa pe clădiri are obligația să depună o declarație la organul fiscal local în a cărui rază teritorială de competență se află clădirea, până la data de 25 a lunii următoare celei în care s-a înregistrat situația respectivă.”

Dispozițiile pct. 38 din normele metodologice prevede varianta luării în calcul a raportului de evaluare a clădirii atunci când este depus odată cu declarația de impunere. În cazul de față, declarația recurteii a fost depusă anterior acestui raport astfel că instituția fiscală, în mod corect, a calculat impozitul în raport de regulile de la pct. 28-37 și valoarea rezultată din titlul de proprietate.

În opinia separată s-au reținut următoarele:

Unicul motiv pentru care intimata-pârâtă a refuzat cererea recurteii-reclamante de a lua în considerare valoarea imobilelor rezultată din raportul de evaluare realizat de expertul evaluator autorizat a fost acela că, pentru clădirile nerezidențiale proprietatea

persoanelor juridice, valoarea de transfer a dreptului de proprietate reprezintă valoarea impozabilă pe clădire pentru o perioadă de 5 ani, până la următoarea actualizare printr-un raport de evaluare.

Altfel spus, organul fiscal nu a reținut existența unor vicii intrinseci ale raportului de evaluare pe care s-a fundamentat cererea recurente-reclamante și, în plus, nici pe parcursul judecării în fața primei instanțe nu s-au invocat de părțile litigante sau de către instanță din oficiu eventuale neregularități ale raportului de evaluare. Cu toate acestea, instanța de fond și-a motivat hotărârea de respingere ca neîntemeiată a acțiunii reclamantei-recurente inclusiv pe constatarea că raportului de evaluare nu ar fi fost corect elaborat și a indicat în cuprinsul hotărârii eroarea pe care a identificat-o prin propria sa analiză.

Or, procedând astfel, prima instanță a încălcat principiul contradictorialității.

De asemenea instanța de fond a interpretat greșit dispozițiile art. 460 Cod fiscal și a încălcat pct. 38 din titlul IX din Normele Metodologice de aplicare a Codului fiscal aprobate prin H.G. nr. 1/2016.

Potrivit Normelor metodologice de aplicare a Codului fiscal aprobate prin H.G. nr. 1/2016, pct. 38, Titlul IX „Pentru stabilirea impozitului pe clădiri conform art. 458 și art. 460 alin. (2) și (3) din Codul fiscal, în cazul în care contribuabilul depune la organul fiscal local o declarație la care anexează un raport de evaluare, valoarea impozabilă a clădirii este considerată a fi cea care rezultă din raportul de evaluare, chiar și în situația în care clădirea a fost finalizată sau dobândită în ultimii 5 ani anteriori anului de referință, în cazul persoanelor fizice, respectiv în ultimii 3 ani anteriori anului de referință, în cazul persoanelor juridice.”

Potrivit pct. 39 alin. 1 și 2, Titlul IX, al acelorași Norme metodologice, „Rapoartele de evaluare se întocmesc de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării și reflectă valoarea clădirii la data de 31 decembrie a anului anterior anului de referință și nu se înregistrează în evidențele contabile. În vederea stabilirii impozitului pe clădiri, rapoartele de evaluare se depun în copie, la organul fiscal local, ca anexă la declarația contribuabilului, până la primul termen de plată din anul de referință”.

Conform art. 461 alin.1 și 2 din Codului fiscal „Impozitul pe clădiri este datorat pentru întregul an fiscal de persoana care are în proprietate clădirea la data de 31 decembrie a anului fiscal anterior. În cazul dobândirii sau construirii unei clădiri în cursul anului, proprietarul acesteia are obligația să depună o declarație la organul fiscal local în a cărei rază teritorială de competență se află clădirea, în termen de 30 de zile de la data dobândirii și datorează impozit pe clădiri începând cu data de 1 ianuarie a anului următor.”

În același sens, pct. 57 lit. a), Titlul IX din Normele metodologice aprobate prin H.G. nr. 1/2016 prevede că „În vederea stabilirii impozitului pe clădiri, contribuabilii au obligația să depună o declarație la organul fiscal local în a cărei rază teritorială se află

clădirea, în termen de 30 de zile după cum urmează: a) pentru o clădire dobândită prin acte translativă ale dreptului de proprietate, de la data menționată în act;”.

Finalmente, conform art. 462 alin. 1 din Codul fiscal, impozitul pe clădiri se plătește anual, în două rate egale, până la datele de 31 martie și 30 septembrie, inclusiv.

Din interpretarea logico-sistematică a dispozițiilor precitate rezultă că legislația fiscală permite, la calculul impozitului pe clădiri, luarea în considerare a valorii clădirii stabilite în baza unui raport de evaluare, chiar și în situația în care clădirea a fost dobândită în ultimii 3 ani anteriori anului de referință, în cazul persoanelor juridice.

Astfel, dispozițiile exprese ale pct. 38 din Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal au în vedere tocmai situația specifică a clădirii nou dobândite și ele permit contribuabilului persoană juridică să depună la organul fiscal local o declarație însoțită de un raport de evaluare în vederea stabilirii valorii impozabile a clădirii chiar și în cazul în care contribuabilul persoană juridică a dobândit clădirea în ultimii 3 ani anteriori anului de referință (anului pentru care impozitul se datorează). Altfel spus, este incontestabil că și în cazul clădirii nou dobândite valoarea impozabilă poate fi stabilită în baza unui raport de evaluare.

Mai apoi, consider că nu poate fi primită interpretarea organului fiscal, potrivit căreia, odată ce valoarea impozabilă a clădirilor dobândite în anul 2021 a fost determinată conform art. 460 alin. 5 lit. d) din Codul fiscal în baza declarațiilor depuse de reclamanta contribuabil în noiembrie 2021, respectiv ianuarie 2022, această valoare impozabilă nu poate fi modificată în anul 2022 pe baza unei noi declarații fiscale fundamentate pe un raport de evaluare, ci poate fi actualizată numai după împlinirea termenului de cinci ani de la determinarea ei, termen prevăzut de art. 460 alin. 6 din Codul fiscal.

Situația clădirii nou dobândite de contribuabil este una particulară, întrucât, dat fiind obligațiile statornicite de art. 461 alin. 2 din Codul fiscal și de pct. 57 lit. a) din normele subsecvente - de depunere a declarației de impunere în 30 de zile de la data dobândirii clădirii, cu toate că declarantul datorează impozit pe clădiri abia începând cu data de 1 ianuarie a anului următor dobândirii clădirii, această declarație inițială se depune de contribuabil în largă majoritate a cazurilor anterior anului de referință (pentru clădirile dobândite în intervalul ianuarie-noiembrie) și la începutul anului de referință doar pentru clădirile dobândite în luna decembrie.

Ca atare, a valida opinia susținută de organul fiscal înseamnă a accepta că, pentru stabilirea valorii impozabile pe baza unui raport de evaluare, contribuabilul trebuie să depună la organul fiscal local acest raport de evaluare în 30 de zile de la data dobândirii clădirii, întrucât acesta este termenul în care este ținut să depună declarația de impunere inițială.

Or, pct. 39 alin. 1 din Titlul IX al Normelor metodologice permite depunerea raportului de evaluare până la primul termen de plată din anul de referință (31 martie) fără a face vreo distincție între situația clădirilor abia dobândite și cele pentru care contribuabilul a fost impozitat și în anii precedenți, iar acesta este singurul termen legal

care trebuie respectat de contribuabil pentru ca valoarea impozabilă a clădirii să se stabilească pe baza raportului de evaluare.

În al doilea rând, legea impune ca raportul de evaluare să reflecte valoarea clădirii de la 31 decembrie a anului anterior anului de referință și consider dificil de acceptat că un raport de evaluare întocmit și depus în primele luni ale anului reflectă cu acuratețe valoarea clădirii de la 31 decembrie a aceluiași an și că finalitatea urmărită de legiuitorul secundar prin adoptarea pct. 38 din Normele metodologice a fost cea de a determina valoarea impozabilă în baza unor astfel de rapoarte de evaluare întocmite în mod anticipat.

În al treilea rând, în măsura în care declarația despre care pct. 38 din Normele metodologice face referire ar fi numai declarația de impunere inițială, în concret clădirea nu ar putea fi niciodată dobândită în ultimii 3 ani anteriori anului de referință sau ultimii 2 ani anteriori anului de referință, ci exclusiv în anul anterior anului de referință, iar art. 38 din Normele metodologice, în forma aplicabilă litigiului, face vorbire de „ultimii 3 ani anteriori anului de referință”.

În consecință, apreciez că interpretarea potrivit căreia un raport de evaluare în vederea stabilirii valorii impozabile a unei clădiri nou dobândite poate fi depus doar odată cu declarația de impunere inițială restrânge nejustificat sfera de aplicare a pct. 38 din Normele metodologice și se impune a fi cenzurată. Prin urmare, consider că pentru soluționarea cauzei nu este necesar a se stabili nici dacă termenul de 5 ani stabilit de art. 460 alin. 6 Cod fiscal pentru actualizarea valorii clădirii pe baza unui raport de evaluare este un termen fix sau este doar termenul maxim în interiorul căruia persoana juridică contribuabil poate depune raportul de evaluare pentru a beneficia de cota de impozitare redusă, ci este suficient a se avea în vedere prevederile pct. 38 din Titlul IX al Normelor metodologice aprobate prin H.G. nr. 1/2016, care reglementează situația particulară a clădirii nou dobândite/finalizate și care trebuie aplicate de organele fiscale câtă vreme ele sunt în vigoare.

Concluzionând, cum clădirile vizate de prezentul litigiu au fost achiziționate de recurenta-reclamantă în anul 2021, consider că sunt incidente dispozițiile art. 38 din

Normele Metodologice de aplicare a Codului fiscal, clădirile fiind dobândite în ultimii 3 ani anteriori anului 2022, iar recurenta-reclamantă a depus la organul fiscal o nouă declarație fiscală însoțită de raportul de evaluare al clădirilor întocmit de un evaluator autorizat anterior primului termen de plată din anul de referință, mai exact la data de 14.02.2022.

În continuare, potrivit pct. 40 din Titlul IX al Normelor metodologice de aplicare a Codului fiscal “Rapoartele de evaluare în scopul stabilirii impozitului pe clădiri pot fi verificate de autoritățile locale în conformitate cu standardele de evaluare în vigoare la data evaluării.”. Așadar, verificarea conformității raportului de evaluare depus de contribuabil nu este o etapă obligatorie, necesar a fi parcursă în soluționarea oricărei

cereri de tipul celei depuse de recurenta-reclamantă la organul fiscal local, ci autoritățile locale au aptitudinea de a aprecia dacă efectuează sau nu astfel de verificări, cu mențiunea că opțiunea legiuitorului secundar de a permite ca astfel de verificări să se realizeze doar prin sondaj este justificată de aceea că rapoartele de evaluare se întocmesc de evaluatori autorizați.

Or, observând că organul fiscal pârât nu a invocat la niciun moment existența unor vicii intrinseci ale raportului de evaluare depus de recurentă și nici prerogativa sa de a verifica raportul de evaluare în conformitate cu standardele de evaluare, consider că în cauză este aplicabil sub acest aspect principiul disponibilității, care oprește instanța de judecată să inițieze din oficiu verificări ale raportului de evaluare.

Față de cele ce preced, s-a apreciat că intimata-pârâtă trebuia obligată să emită decizii de impunere pentru întregul an 2022 cu luarea în considerare a valorii impozabile a clădirilor rezultate din raportul de evaluare realizat de expertul evaluator Marcu Constanța, iar recurenta era îndreptățită la restituirea diferenței dintre sumele achitate cu titlu de impozit pe clădiri pentru anul 2022 și sumele rezultate cu acest titlu ca urmare a raportării la valoarea impozabilă a clădirilor rezultată din raportul de evaluare, la care se adaugă dobânda legală fiscală aferentă acestor sume calculată de la data plății lor și până la data achitării efective. Finalmente, făcând aplicarea art. 453 alin.1 C.pr.cv. față de soluția de admitere a recursului, casare a sentinței recurate și admitere a acțiunii cu ocazia rejudecării, consider că intimata-pârâtă trebuia obligată să achite recurentei-reclamante cheltuieli de judecată în sumă de 8.580 lei, din care 5.405 lei reprezintă cheltuieli aferente judecării în primă instanță, iar 3.175 lei reprezintă cheltuieli aferente recursului.

Hotărâri relevante:

- decizia civilă nr.1754/29.06.2023 pronunțată în dosarul nr.11839/3/2022 de Curtea de Apel București-secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal, prin care s-a respins recursul formulat împotriva sentinței civile nr.6030/17.11.2022;

În cea de-a doua opinie, se are în vedere că modalitățile de stabilire a valorii impozabile a clădirii, astfel cum sunt reglementate de art. 460 alin. (5) din Codul fiscal, sunt enumerate ca fiind alternative, așadar persoana juridică proprietară a clădirii în cauză are posibilitatea să aleagă între aceste modalități.

Contrar susținerii pârâtei, Codul fiscal nu prevede că la stabilirea cotei de impozitare se ține seama de valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare când clădirile sunt dobândite de mai mult de 5 ani, ci că pentru stabilirea impozitului pe clădiri valoarea impozabilă poate fi, printre altele, cea rezultată dintr-un raport de evaluare întocmit de un evaluator autorizat, fără a se reglementa vreun termen de la data dobândirii clădirii.

Este întemeiată susținerea reclamantei în sensul că dispozițiile alin. 5 și cele ale alin. 6 din art. 460 Cod fiscal reglementează situații juridice diferite. Prima este situația stabilirii cotei de impozitare, iar cea de-a doua este situația actualizării valorii impozabile a clădirii după o perioadă de 5 ani de la data stabilirii cotei de impozitare. Aceste situații

sunt consecutive, nu se exclud reciproc și nici a doua situație nu o înglobează pe prima, faptul că alin. 6 stabilește obligația și modalitatea de actualizare a valorii impozabile a clădirii nu exclude de la aplicare prevederile art. 460 alin. 5 lit. b și deci posibilitatea persoanei juridice de a declara ca valoare impozabilă a clădirii valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare, persoana juridică având acest drept fără a fi ținută de un anumit termen (fără însă a depăși termenul de 5 ani stabilit de alin. 6 al art. 460, caz în care se pune în discuție nu declararea valorii construcției, ci actualizarea acestei valori).

Totodată, instanța constată că, astfel cum sunt redactate dispozițiile art. 460 alin. 5 și alin. 6 din Codul fiscal, nu se poate stabili că declararea de către persoana juridică a unei valori impozabile a clădirii rezultate dintr-un raport de evaluare, după ce inițial valoarea impozabilă a fost stabilită de organul fiscal ca fiind valoarea clădirii rezultată din actul prin care se transferă dreptul de proprietate, ar reprezenta o actualizare.”

Se constată, deci, că organul fiscal nu a reținut existența unor vicii intrinseci ale raportului de evaluare pe care s-a fundamentat cererea reclamantei și, în plus, nici pe parcursul judecării în fața primei instanțe nu s-au invocat de părțile litigante sau de către instanță din oficiu eventuale neregularități ale raportului de evaluare, în condițiile în care, potrivit HG nr. 1/2016, Secțiunea a 4-a pct. 40, în măsura în care s-ar fi reținut asemenea aspecte, raportul de evaluare în scopul stabilirii impozitului pe clădiri putea fi verificat de autoritățile locale în conformitate cu standardele de evaluare în vigoare la data evaluării.

Rezultă că legislația fiscală permite, la calculul impozitului pe clădiri, luarea în considerare a valorii clădirii stabilite în baza unui raport de evaluare, chiar și în situația în care clădirea a fost dobândită în ultimii 3 ani anteriori anului de referință, în cazul persoanelor juridice.

Astfel, dispozițiile exprese ale pct. 38 din Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal au în vedere tocmai situația specifică a clădirii nou dobândite și ele permit contribuabilului persoană juridică să depună la organul fiscal local o declarație însoțită de un raport de evaluare în vederea stabilirii valorii impozabile a clădirii chiar și în cazul în care contribuabilul persoană juridică a dobândit clădirea în ultimii 3 ani anteriori anului de referință (anului pentru care impozitul se datorează). Altfel spus, este incontestabil că și în cazul clădirii nou dobândite valoarea impozabilă poate fi stabilită în baza unui raport de evaluare.

8.2. Opinia referentului

Argumente în defavoarea raționamentului Direcția Generală Impozite și Taxe Locale Sector 3 București.

Motivul de respingere a luării în considerare de către Direcția Generală Impozite și Taxe Locale Sector 3 București (nu s-a identificat o asemenea practică la nivelul altor direcții generale din cadrul altor Sectoare ale Municipiului București-asta nu înseamnă că nu există) a unei valori impozabile stabilite în baza unui raport de evaluare depus de către persoanele impozabile se poate rezuma la următoarea motivare: valoarea impozabilă este

valoarea de achiziție, astfel cum a fost declarată și că această valoare rămâne valoarea impozabilă în funcție de care se determină impozitul pe clădiri pentru o perioadă de 5 ani, prima actualizare printr-un raport de evaluare fiind posibilă, în opinia DITL Sector 3, abia după trecerea unui termen de 5 ani de la achiziție.

a) Astfel nu se stabilește valoarea impozabilă a clădirilor rezultată din rapoartele de evaluare, cu motivarea că există posibilitatea evaluării doar după trecerea unei perioade de 5 ani de la data achiziției și se refuză să se emită decizii de impunere pentru anii în discuție cu luarea în considerare a valorii impozabile a clădirilor rezultate din raportul de evaluare

La o analiză sumară se poate observa că Direcția Generală Impozite și Taxe Locale Sector 3 București nu s-a folosit de beneficiul stabilit de lege în favoarea sa, respectiv de pct.40. Titlul IX din HG nr. 1/2016 privind Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal, astfel: Rapoartele de evaluare în scopul stabilirii impozitului pe clădiri pot fi verificate de autoritățile locale în conformitate cu standardele de evaluare în vigoare la data evaluării.

b) Prin această dispoziție legală (pct.40. Titlul IX din HG nr. 1/2016) s-a dispus și eventuala stabilire a persoanei căreia îi revine în acest caz „sarcina probei”.

Astfel organele fiscale, dacă consideră că rapoartele de evaluare nu reflectă realitatea (rapoarte de evaluare care se întocmesc de către evaluatori autorizați) au posibilitatea contestării lor, în urma unei proceduri de verificare și doar în conformitate cu standardele de evaluare în vigoare la data evaluării, evident „procedura de verificare” care poate fi supusă controlului judecătoresc, doar dacă aceasta a fost eventual îndeplinită de către organele fiscale iar nu în lipsa ei.

c) Totodată în lipsa aplicării dispozițiilor punctului 40 din Norme de către organele fiscale, instanțele nu ar putea să inițieze din oficiu verificări ale raportului de evaluare, fiind posibil încălcate în acest caz principiul disponibilității și principiul partajării atribuțiilor.

d) Se poate aprecia că termenul de 5 ani prevăzut de art. 460 alin. (6) Cod fiscal nu are în vedere perioada în care nu se poate depune raportul de evaluare și respectivul termen a fost stabilit ca perioadă maximă în care trebuie să intervină reevaluarea pentru a beneficia de cota de impozitare prevăzută de art. 460 alin. (2) Cod fiscal, iar nicidecum ca o perioadă în care nu ar fi posibilă evaluarea.

Astfel, impozitul/taxa pe clădirile deținute de persoanele juridice este cea prevăzută de art.460 alin 1) și (2) Cod Fiscal, respectiv 1) Pentru clădirile rezidențiale aflate în proprietatea sau deținute de persoanele juridice, impozitul/taxa pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,08%-0,2% asupra valorii impozabile a clădirii. Pentru clădirile nerezidențiale aflate în proprietatea sau deținute de persoanele juridice, impozitul/taxa pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,2%-1,3%, inclusiv, asupra valorii impozabile a clădirii. și doar în cazul în care

proprietarul clădirii nu a actualizat valoarea impozabilă în ultimii 5 ani anteriori anului de referință, cota impozitului/taxei pe clădiri este de 5%, așa cum prevăd disp. 460 alin. (8) Cod fiscal.

Art. 460 alin.6 Cod Fiscal nu interzice stabilirea valorii impozabile a clădirii în funcție de valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare în primii 5 ani de la achiziție și prevede doar că persoana juridică este sancționată, i se aplică o supraimpozitare dacă nu depune raportul de evaluare înăuntrul perioadei maxime de 5 ani.

Art. 460 Cod fiscal: „Calculul impozitului/taxei pe clădirile deținute de persoanele juridice

(6) Valoarea impozabilă a clădirii se actualizează o dată la 5 ani pe baza unui raport de evaluare a clădirii întocmit de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării, depus la organul fiscal local până la primul termen de plată din anul de referință. În situația depunerii raportului de evaluare după primul termen de plată din anul de referință acesta produce efecte începând cu data de 1 ianuarie a anului fiscal următor.

(8) În cazul în care proprietarul clădirii nu a actualizat valoarea impozabilă în ultimii 5 ani anteriori anului de referință, cota impozitului/taxei pe clădiri este de 5%, cu condiția ca proprietarul clădirii să fi fost notificat de către organul fiscal competent despre posibilitatea depunerii raportului de evaluare. Notificarea se comunică proprietarului clădirii prin publicarea acesteia în spațiul privat virtual sau prin poștă, în cazul contribuabililor care nu sunt înrolați în spațiul privat virtual. Termenul până la care trebuie comunicată notificarea este 31 octombrie a anului curent pentru impozitul datorat începând cu anul următor. În cazul în care notificarea nu este comunicată până la această dată, impozitul urmează a se calcula prin aplicarea cotei stabilite potrivit alin. (1) sau (2), după caz, asupra valorii impozabile a clădirii.

Astfel textul de lege folosit de către organele fiscale pentru a motiva faptul ca un raport de evaluare poate fi luat în considerare doar dacă a fost efectuat după 5 ani, pare mai degrabă ca un text care indică o sancțiune aplicabilă celor care nu au respectat obligația de a-și reevalua clădirile, așa cum se reține și în paragraful 15 și 17 din decizia Curții Constituționale nr.575/2019, fără a avea incidență asupra modalităților de stabilire a valorii impozabile a clădirii, astfel cum sunt reglementate de art. 460 alin. (5) din Codul fiscal

a) Argumentul de text din care rezultă că termenul de 5 ani prevăzut de art. 460 alin. (5) Cod fiscal nu are în vedere perioada în care nu se poate depune raportul de evaluare, rezultă din pct. 38 Titlul IX din HG nr. 1/2016 privind Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal: „38. Pentru stabilirea impozitului pe clădiri conform art. 458 și art. 460 alin. (2) și (3) din Codul fiscal, în cazul în care contribuabilul depune la organul fiscal local o declarație la care anexează un raport de evaluare, valoarea impozabilă a clădirii este considerată a fi cea care rezultă din raportul de evaluare, chiar și în situația în care clădirea a fost finalizată sau dobândită în ultimii 5 ani anteriori anului de referință,

în cazul persoanelor fizice, respectiv în ultimii 3 ani anteriori anului de referință, în cazul persoanelor juridice.”

Pct. 39.

(1) Rapoartele de evaluare se întocmesc de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării și reflectă valoarea clădirii la data de 31 decembrie a anului anterior anului de referință și nu se înregistrează în evidențele contabile.

Astfel, dispozițiile exprese ale pct. 38 din Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal au în vedere tocmai situația specifică a clădirii nou dobândite și ele permit contribuabilului persoană juridică să depună la organul fiscal local o declarație însoțită de un raport de evaluare în vederea stabilirii valorii impozabile a clădirii chiar și în cazul în care contribuabilul persoană juridică a dobândit clădirea în ultimii 3 ani anteriori anului de referință (anului pentru care impozitul se datorează).

Astfel în cazul clădirii nou dobândite valoarea impozabilă poate fi stabilită în baza unui raport de evaluare.

Totodată, dispozițiile de mai sus (pct. 38 Titlul IX din HG nr. 1/2016) sunt destul de clare, respectiv în condițiile în care contribuabilul întocmește o declarație la care anexează un raport de evaluare, valoarea impozabilă a clădirii este considerată a fi cea care rezultă din raportul de evaluare,

b) Este adevărat că odată declarată valoarea impozabilă a clădirii, care rezultă din valoarea de tranzacție, s-ar putea naște prezumția că trebuie să se dovedească intervenirea unei modificări fizice sau juridice care să justifice modificarea valorii clădirii, mai ales în condițiile în care modificarea valorii poate fi consistentă și poate interveni la un interval scurt de timp, însă cu privire la această situație specifică se poate reține că legea a stabilit un remediu în favoarea organelor fiscale, respectiv pct. 40 Titlul IX din HG nr. 1/2016 privind Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal: „rapoartele de evaluare în scopul stabilirii impozitului pe clădiri pot fi verificate de autoritățile locale în conformitate cu standardele de evaluare în vigoare la data evaluării” iar nu o respingere de plano a rapoartelor de evaluare pe motiv că rapoartele de evaluare pot fi depuse abia după trecerea unui termen de 5 ani de la achiziție.

Rezultă că în condițiile în care organele fiscale ar constata că raportul de evaluare depus de către contribuabil nu reflectă realitatea (acestea fiind totuși întocmite de către un evaluator autorizat) aceasta are posibilitatea contestării sumelor stabilite în rapoartele de evaluare printr-o „procedură de verificare” (care poate fi și o inspecție fiscală) cu respectarea și din partea organelor fiscale a „standardelor de evaluare în vigoare la data evaluării”.

c) Art. 460 alin. (5) Cod fiscal nu prevede nicio periodicitate pentru întocmirea unui raport de evaluare. Singura condiție este cea care vizează momentul depunerii - astfel, dacă raportul de evaluare este depus până la primul termen de plată din anul de referință (31 martie), valoarea din evaluare se ia în considerare pentru impozitul aferent

anului în curs; iar dacă se depune după primul termen de plată, produce efecte începând cu data de 1 ianuarie a anului următor.

d) De asemenea modalitățile de stabilire a valorii impozabile a clădirii sunt „alternative” iar nu „subsidiare” așa cum rezultă din folosirea sintagmei „poate fi” din conținutul art. 460 Cod fiscal:

e) Un argument de text în favoarea susținerii faptului că raportul de evaluare poate fi depus înăuntrul termenului de 5 ani de la achiziție, rezultă din dispozițiile art.460 Cod fiscal, respectiv:

(8) În cazul în care proprietarul clădirii nu a actualizat valoarea impozabilă în ultimii 5 ani anteriori anului de referință, cota impozitului/taxei pe clădiri este de 5%, cu condiția ca proprietarul clădirii să fi fost notificat de către organul fiscal competent despre posibilitatea depunerii raportului de evaluare. Notificarea se comunică proprietarului clădirii prin publicarea acesteia în spațiul privat virtual sau prin poștă, în cazul contribuabililor care nu sunt înrolați în spațiul privat virtual.

Termenul până la care trebuie comunicată notificarea este 31 octombrie a anului curent pentru impozitul datorat începând cu anul următor. În cazul în care notificarea nu este comunicată până la această dată, impozitul urmează a se calcula prin aplicarea cotei stabilite potrivit alin. (1) sau (2), după caz, asupra valorii impozabile a clădirii.

9) În cazul în care proprietarul clădirii nu a actualizat valoarea impozabilă în ultimii 5 ani anteriori anului de referință, diferența de taxă va fi datorată de proprietarul clădirii, cu condiția ca acesta să fi fost notificat de către organul fiscal competent, în conformitate cu prevederile alin. (8).

Astfel nu numai că raportul de evaluare poate fi depus înăuntrul perioadei maxime de 5 ani dar există și o obligație a organelor fiscale de a notifica persoanele impozabile cu privire la această posibilitate care trebuie comunicată notificarea este 31 octombrie a anului curent pentru impozitul datorat începând cu anul următor) deci în oricare acești 5 ani, sub sancțiunea imposibilității de aplicare a supraimpozitării.

5. 2) Argumente în favoarea raționamentului Direcției Generale Impozite și Taxe Locale Sector 3 București:

a) legiuitorul nu lasă organul fiscal local să aleagă un criteriu de determinare a cuantumului impozitului pe clădiri dintre cele prevăzute la art. 460 alin. 5 Cod fiscal;

b) ipotezele enumerate de art. 460 alin. 5 din Codul Fiscal prevăd modalitatea de determinare a cuantumului impozitului pe clădiri pentru diversele ipoteze care pot să fie întâlnite în practică. Organul fiscal local are obligația de a aplica acea ipoteză legală care se potrivește situației de fapt existente.

Singura normă juridică care prevede când anume se actualizează valoarea impozabilă a clădirii este cea din art. 460 alin. (6) și (8) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, text de lege care folosește terminologia "... se actualizează o dată la 5 ani ...".

Astfel legea impune proprietarilor de clădiri obligația de actualizare a valorii

clădirilor printr-un raport de evaluare la un anumit interval de timp (din 5 în 5 ani) astfel că determinarea impozitului pe clădiri în funcție de raportul de evaluare se face doar atunci când este întrunită ipoteza legală, respectiv când există obligația reevaluării și se depune un asemenea raport de evaluare în vederea determinării impozitului pe clădiri.

8.3. Opinia formatorului INM

Potrivit art.460 Cod fiscal- „Calculul impozitului/taxei pe clădirile deținute de persoanele juridice,

(.....)

(5) Pentru stabilirea impozitului/taxei pe clădiri, valoarea impozabilă a clădirilor aflate în proprietatea persoanelor juridice este valoarea de la 31 decembrie a anului anterior celui pentru care se datorează impozitul/ taxa și poate fi:

a) ultima valoare impozabilă înregistrată în evidențele organului fiscal;

b) valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare întocmit de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării;

c) valoarea finală a lucrărilor de construcții, în cazul clădirilor noi, construite în cursul anului fiscal anterior;

d) valoarea clădirilor care rezultă din actul prin care se transferă dreptul de proprietate. În situația în care nu este precizată valoarea în documentele care atestă proprietatea, se utilizează ultima valoare înregistrată în baza de date a organului fiscal;

e) în cazul clădirilor care sunt finanțate în baza unui contract de leasing financiar, valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare întocmit de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării;

f) în cazul clădirilor pentru care se datorează taxa pe clădiri, valoarea înscrisă în contabilitatea proprietarului clădirii și comunicată concesionarului, locatarului, titularului dreptului de administrare sau de folosință, după caz.

(6) Valoarea impozabilă a clădirii se actualizează o dată la 5 ani pe baza unui raport de evaluare a clădirii întocmit de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării, după la organul fiscal local până la primul termen de plată din anul de referință. În situația depunerii raportului de evaluare după primul termen de plată din anul de referință acesta produce efecte începând cu data de 1 ianuarie a anului fiscal următor.

(.....)

(8) În cazul în care proprietarul clădirii nu a actualizat valoarea impozabilă în ultimii 5 ani anteriori anului de referință, cota impozitului/taxei pe clădiri este de 5%, cu condiția ca proprietarul clădirii să fi fost notificat de către organul fiscal competent despre posibilitatea depunerii raportului de evaluare. Notificarea se comunică proprietarului clădirii prin publicarea acesteia în spațiul privat virtual sau prin poștă, în

cazul contribuabililor care nu sunt înrolați în spațiul privat virtual. Termenul până la care trebuie comunicată notificarea este 31 octombrie a anului curent pentru impozitul datorat începând cu anul următor. În cazul în care notificarea nu este comunicată până la această dată, impozitul urmează a se calcula prin aplicarea cotei stabilite potrivit alin. (1) sau (2), după caz, asupra valorii impozabile a clădirii.

(9) În cazul în care proprietarul clădirii nu a actualizat valoarea impozabilă în ultimii 5 ani anteriori anului de referință, diferența de taxă va fi datorată de proprietarul clădirii, cu condiția ca acesta să fi fost notificat de către organul fiscal competent, în conformitate cu prevederile alin. (8).”

Pentru organizarea punerii în aplicare a prevederilor din Codul fiscal, în Titlul IX din Normele metodologice aprobate prin HG nr. 1/2016 se dispun următoarele:

Pct. 38

”Pentru stabilirea impozitului pe clădiri conform art. 458 și art. 460 alin. (2) și (3) din Codul fiscal, în cazul în care contribuabilul depune la organul fiscal local o declarație la care anexează un raport de evaluare, valoarea impozabilă a clădirii este considerată a fi cea care rezultă din raportul de evaluare, chiar și în situația în care clădirea a fost finalizată sau dobândită în ultimii 5 ani anteriori anului de referință, în cazul persoanelor fizice, respectiv în ultimii 3 ani¹² anteriori anului de referință, în cazul persoanelor juridice.”

Pct. 39.

”(1) Rapoartele de evaluare se întocmesc de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării și reflectă valoarea clădirii la data de 31 decembrie a anului anterior anului de referință și nu se înregistrează în evidențele contabile.

(2) În vederea stabilirii impozitului pe clădiri, rapoartele de evaluare se depun în copie, la organul fiscal local, ca anexă la declarația contribuabilului, până la primul termen de plată din anul de referință.

(3) Începând cu luna iunie a anului 2016, organele fiscale locale comunică Ministerului Finanțelor Publice, până la data de 15 a fiecărei luni, informațiile din rapoartele de evaluare depuse de contribuabili, în vederea introducerii acestora într-un registru electronic. Registrul electronic se publică pe pagina de internet a Ministerului Finanțelor Publice și poate fi consultat de orice persoană. Instrucțiunile de completare, organizare și exploatare a registrului electronic se aprobă prin ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice.”

Pct.40.

”Rapoartele de evaluare în scopul stabilirii impozitului pe clădiri pot fi verificate de autoritățile locale în conformitate cu standardele de evaluare în vigoare la data evaluării.

¹² Termenul de 3 ani corespundea unei forme anterioare a Noului Cod fiscal, în vigoare la data adoptării Normelor metodologice.

În esență, problema de drept în privința căreia a fost semnalat potențialul de practică neunitară, pornind de la dispozițiile art. 460 alin. (5) și (6) din Codul fiscal, privește posibilitatea contribuabilului persoană juridică de a actualiza valoarea impozabilă a clădirilor în cadrul unor intervale mai scurte față de termenul de 5 ani prevăzut de textele normative menționate și, corelativ, obligația autorității fiscale de a înregistra în evidențe și de a utiliza drept bază de calcul pentru impozitul/taxa pe clădiri valoarea impozabilă stabilită în acest mod.

Citit într-o cheie strictă, literală, art. 460 alin. (6) din Codul fiscal, (*Valoarea impozabilă a clădirii se actualizează o dată la 5 ani pe baza unui raport de evaluare a clădirii...*) ar părea că induce ideea că actualizarea valorii clădirilor s-ar putea face doar la intervale fixe, din 5 în 5 ani, astfel că termenul de 5 ani ar fi unul prohibitiv, înăuntrul căruia este împiedicată actualizarea valorii clădirilor aflate în proprietatea persoanelor juridice (altfel spus, un termen în care contribuabilul nu ar avea dreptul să actualizeze valoarea clădirilor aflate în proprietatea sa și să valorifice în sens fiscal noua valoare stabilită prin raportul de evaluare, prin înregistrarea acesteia ca valoare impozabilă în evidențele fiscale, cu respectarea celorlalte termen și condiții prevăzute de lege, care nu constituie obiect de analiză în prezentul material).

În același timp însă, sub aspect substanțial, art. 460 alin. (5) din Codul fiscal prevede că valoarea impozabilă a clădirilor aflate în proprietatea persoanelor juridice este *valoarea de la 31 decembrie a anului anterior celui pentru care se datorează impozitul/taxa*, iar art. 460 alin. (8) și (9) reglementează consecințele juridice care intervin *în cazul în care proprietarul clădirii nu a actualizat valoarea impozabilă în ultimii 5 ani anteriori anului de referință*: o cotă procentuală majorată aplicată asupra valorii impozabile înregistrate în evidențele fiscale și obligația proprietarului de a suporta diferențele astfel rezultate, sub condiția ca acesta să fi fost notificat de către organul fiscal competent cu privire la depunerea raportului de evaluare:

În acest context, considerăm că din interpretarea coroborată a întregului conținut normativ al art. 460 din Codul fiscal și al normelor metodologice corespunzătoare rezultă că, indiferent de modalitatea de stabilire a valorii impozabile aplicabile pentru ipotezele prevăzute în art. 460 alin. (5), termenul de 5 ani instituit prin art. 460 alin. (6) este un termen maxim în care proprietarul contribuabil are obligația de a actualiza valoarea clădirilor și a cărei nerespectare atrage consecințele juridice prevăzute în art. 460 alin. (8) și (9), iar nu un termen prohibitiv înăuntrul căruia nu poate fi efectuată actualizarea.

Din jurisprudența indicată de autorul propunerii rezultă că în speța analizată au fost avute în vedere unele circumstanțe particulare, în care raportul de evaluare a fost întocmit la un interval foarte scurt după înregistrarea valorii impozabile odată cu prima declarație de impunere și fără a fi fost indicate elemente noi de natură să justifice modificarea valorii clădirii.

În termeni generali, fără a se face referire la un caz anume, este de observat că, potrivit art. 460 alin. (6) din Codul fiscal, rapoartele de evaluare nu pot avea un caracter

arbitrar, ci trebuie întocmite de evaluatori autorizați în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării și pot fi verificate de autoritățile locale sub aspectul conformității lor cu aceste standarde de evaluare, astfel că legea oferă premise suficiente pentru exercitarea dreptului de apreciere și a rolului activ al autorității fiscale în acord principiile generale de conduită în administrarea creanțelor fiscale, inclusiv prin respingerea motivată a înregistrării în evidențe a unei valori care nu a fost stabilită în conformitate cu standardele de evaluare.

Față de considerentele expuse, propunem următoarea reformulare și soluționare a problemei de drept:

Dispozițiile art. 460 alin. (6) din Codul fiscal nu instituie un termen prohibitiv, înăuntrul căruia proprietarul clădirii nu are dreptul ca, pe baza unui raport de evaluare întocmit de un evaluator autorizat în conformitate cu standardele de evaluare a bunurilor aflate în vigoare la data evaluării, să actualizeze valoarea impozabilă stabilită anterior potrivit alin.(5) din același articol.

În cadrul dezbaterilor, reprezentanții Înaltei Curți de Casație și Justiție și Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție învederează înregistrarea unei cereri de recurs în interesul legii al cărei obiect îl constituie interpretarea și aplicarea unor dispoziții cuprinse în art. 460 alin. (5) și (6) din Codul fiscal.

La propunerea formatorului INM, participanții au agreeat amânarea discutării problemei de drept, spre a se observa modul de soluționare a sesizării de recurs în interesul legii, înregistrată în dosarul nr.2119/1/2024 al Înaltei Curți de Casație și Justiție, cu următorul obiect:

„Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 460 alin. (5) lit.b) și d) și alin. (6) din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, modificată și completată, și ale pct.38 din Titlul IX-„Impozite și taxe locale” - Capitolul II -„Impozitul pe clădiri și taxa pe clădiri” - Secțiunea a 4-a - „Calculul impozitului pe clădirile nerezidențiale” din Normele metodologice de aplicare a Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1/2016, în sensul de a se stabili, dacă, după depunerea declarației de impunere și stabilirea impozitului pe clădirile nerezidențiale prin raportare la valoarea clădirii, rezultată din actul prin care se transferă dreptul de proprietate, valoarea impozabilă a clădirii mai poate fi sau nu stabilită, pentru același an fiscal de referință, pe baza unui raport de evaluare, dacă nu au intervenit schimbări cu privire la starea fizică și/sau regimul juridic al clădirii”.

9. Titlul problemei de drept: Validarea popririlor în cazul executării silite a unor creanțe bugetare sau fiscale, potrivit art. 236 C.pr. fiscală (Curtea de Apel Ploiești)

9.1. Practică judiciară

În drept, dispozițiile relevante din Codul de procedură fiscală, aplicabile în prezenta cauză.

Astfel, conform art. 236 C.proc.fiscală.: „(1) Sunt supuse executării silite prin poprire orice sume urmăribile reprezentând venituri și disponibilități bănești în lei și în valută, titluri de valoare sau alte bunuri mobile necorporale, deținute și/sau datorate, cu orice titlu, debitorului de către terțe persoane sau pe care aceștia le vor datora și/sau deține în viitor în temeiul unor raporturi juridice existente. (4) Sumele ce reprezintă venituri bănești ale debitorului persoană fizică, realizate ca angajat, pensiile de orice fel, precum și ajutoarele sau indemnizațiile cu destinație specială sunt supuse urmării la plătitorul venitului numai în condițiile Codului de procedură civilă, republicat, cu modificările ulterioare. (5) Poprirea asupra veniturilor debitorilor persoane fizice sau persoane juridice se înființează de către organul de executare silită, printr-o adresă care se comunică terțului poprit, cu respectarea termenului prevăzut la art. 230 și cu înștiințarea debitorului despre înființarea popririi. (6) Poprirea nu este supusă validării. (8) Poprirea se consideră înființată din momentul primirii adresei de înființare de către terțul poprit. În acest sens, terțul poprit este obligat să înregistreze atât ziua, cât și ora primirii adresei de înființare a popririi. (9) După înființarea popririi, terțul poprit este obligat: a) să plătească, în termen de 3 zile lucrătoare de la data înființării popririi sau de la data la care creanța devine exigibilă, după caz, organului fiscal suma reținută și cuvenită, în contul indicat de organul de executare silită; b) să indisponibilizeze bunurile mobile necorporale poprite, înștiințând despre aceasta organul de executare silită; c) în cazul înființării popririi asigurătorii, cu excepția popririi asigurătorii asupra sumelor din conturile bancare, să vireze, de îndată sau după data la care creanța devine exigibilă, organului fiscal suma indicată, în contul de garanții menționat de organul de executare silită. Suma virată reprezintă o garanție în sensul art. 211 lit. a). (10) În situația în care, la data comunicării adresei de înființare a popririi, terțul poprit nu datorează vreo sumă de bani debitorului urmărit sau nu va datora în viitor asemenea sume în temeiul unor raporturi juridice existente, înștiințează despre acest fapt organul de executare silită în termen de 5 zile de la primirea adresei de înființare a popririi”.

De asemenea, conform art. 237 din același act normativ: „(1) Dacă terțul poprit înștiințează organul de executare silită că nu datorează vreo sumă de bani debitorului urmărit, dar din informațiile și documentele deținute organul fiscal are indicii că terțul poprit datorează asemenea sume debitorului, precum și în cazul în care se invocă alte neregularități privind înființarea popririi, instanța judecătorească în a cărei rază teritorială se află domiciliul sau sediul terțului poprit, la cererea organului de executare

silită ori a altei părți interesate, pe baza probelor administrate, dispune cu privire la menținerea sau desființarea popririi. (2) Judecata se face de urgență și cu precădere. (3) Pe baza hotărârii de menținere a popririi, care constituie titlu executoriu, organul de executare silită poate începe executarea silită a terțului poprit, în condițiile prezentului cod”.

Soluții:

1. Se invocă din oficiu excepția inadmisibilității și se respinge cererea de validare ca inadmisibilă.
2. Se recalifică temeiul de drept din 790 C.pr.civ. în art. 237 C.pr.fiscală și se dispune o soluție de menținere a popririi.

9.2. Opinia referentului

Astfel, instanța a reținut că, în contextul creat de dispozițiile Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, în cazul executării silite a creanțelor bugetare, înființarea popririi și comunicarea măsurii către terțul identificat a fi angajat în raporturi juridice cu debitorul conduce la crearea unei legături juridice directe între creditor și datornicul acestuia din urmă, în temeiul căruia poate fi urmărit direct, potrivit unei proceduri fiscale speciale.

De asemenea, se reține că cererea este întemeiată în mod expres pe dispozițiile art. 790 C.pr.civ., iar creditorii nu solicitată nici a se constata că ar fi îndeplinite condițiile prevăzute de art. 237 C.pr.fisc., pentru urmarea procedurii speciale a menținerii popririi care este deschisă doar ulterior înștiințării organului de executare de către terțul poprit că nu datorează vreo sumă de bani debitorului urmărit ori în cazul în care se invocă alte neregularități privind înființarea popririi.

În condițiile în care validarea de poprire este expres exclusă în materia popririi înființate pentru recuperarea creanțelor fiscale, *alegerea căii procedurale a validării popririi reglementate în cadrul Codului de procedură civilă face ca cererea formulată să aibă caracter inadmisibil, astfel, excepția analizată a fost admisă, cu consecința respingerii cererii de chemare în judecată ca inadmisibilă.*

9.3. Opinia formatorului INM

Art. 790 din Codul de procedură civilă reglementează în dreptul comun, în legătură cu executarea silită, procedura *validării popririi*, norma legală stabilind că „*Dacă terțul poprit nu își îndeplinește obligațiile ce îi revin pentru efectuarea popririi, inclusiv în cazul în care, în loc să consemneze suma urmăribilă, a liberat-o debitorului poprit, creditorul urmăritor, debitorul sau executorul judecătoresc, în termen de cel mult o lună de la data când terțul poprit trebuia să consemneze sau să plătească suma urmăribilă, poate sesiza instanța de executare, în vederea validării popririi*”.

Codul de procedură fiscală, anume Legea nr. 207/2015, prevede la art. 3 alin. (2) că „*Unde prezentul cod nu dispune, se aplică prevederile Codului civil și ale Codului de*

procedură civilă, republicat, în măsura în care acestea pot fi aplicabile raporturilor dintre autorități publice și contribuabili/plătitori.”.

Or, art. 236 Cod procedură fiscală, reglementând despre executarea silită prin poprire, dispune la alin. (6) că „*Poprirea nu este supusă validării.”.*

În continuare, având denumirea marginală *Executarea silită a terțului poprit*, art. 237 Cod procedură fiscală prevede că „(1) *Dacă terțul poprit înștiințează organul de executare silită că nu datorează vreo sumă de bani debitorului urmărit, dar din informațiile și documentele deținute organul fiscal are indicii că terțul poprit datorează asemenea sume debitorului, precum și în cazul în care se invocă alte neregularități privind înființarea popririi, instanța judecătorească în a cărei rază teritorială se află domiciliul sau sediul terțului poprit, la cererea organului de executare silită ori a altei părți interesate, pe baza probelor administrate, dispune cu privire la menținerea sau desființarea popririi. (2) Judecata se face de urgență și cu precădere. (3) Pe baza hotărârii de menținere a popririi, care constituie titlu executoriu, organul de executare silită poate începe executarea silită a terțului poprit, în condițiile prezentului cod.”.*

Așadar, în materie fiscală, instituția procesuală specifică este cea a menținerii / desființării popririi în condiții art. 237 din Codul de procedură fiscală, în timp ce validarea popririi, astfel cum este prevăzută de Codul de procedură civilă, este exclusă de legiuitor de manieră expresă prin art. 236 alin. (6) din Codul de procedură fiscală.

În mod corespunzător, nu poate interveni o completare a Codului de procedură fiscală cu reglementarea specifică a Codului de procedură civilă referitoare la validarea popririi, din moment ce primul act normativ amintit dispune altfel.

În consecință, o cerere de validare a popririi întemeiată pe dispozițiile art. 790 din Codul de procedură civilă, având ca premisă executarea silită a unei creanțe fiscale, este în principiu inadmisibilă, dacă formularea cererii respective constituie voința neîndoielnică a părții creditoare sau a organului de executare silită sub aspectul acțiunii pe care o exercită în fața instanței judecătorești.

Altfel spus, pronunțarea unei soluții de inadmisibilitate este condiționată de lămurirea intenției celui care l-a sesizat pe judecător, astfel încât să se înlăture posibilitatea erorii părții respective în denumirea cererii, câtă vreme art. 152 din Codul de procedură civilă prevede că „*Cererea de chemare în judecată sau pentru exercitarea unei căi de atac este valabilă făcută chiar dacă poartă o denumire greșită.”.*

În acest din urmă sens, relevant este și art. 22 alin. (4) din Codul de procedură civilă, potrivit căruia „*Judecătorul dă sau restabilește calificarea juridică a actelor și faptelor deduse judecării, chiar dacă părțile le-au dat o altă denumire. În acest caz judecătorul este obligat să pună în discuția părților calificarea juridică exactă.”.*

Pentru soluționarea problemei de drept de față o sursă de inspirație o constituie și decizia nr. 19/2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii (ÎCCJ - RIL), referitoare la o problemă de drept suficient de asemănătoare, decizie în ale cărei considerente au fost reținut și următoarele aspecte

relevante în acest caz: „(...) în viziunea codului [Codul de procedură civilă, n.n.], judecătorul, iar nu partea, este cel care dă calificarea juridică a actelor și faptelor deduse judecării, posibilitatea ca părțile prin acordul lor să determine calificarea juridică fiind reglementată special [art. 22 alin. (5) din Codul de procedură civilă] și fiind, astfel, de strictă aplicare. (...) În măsura în care cererea nu conține suficiente elemente care să permită instanței să califice calea de atac formulată drept cea prevăzută de lege sau partea insistă în denumirea dată inițial căii de atac, aceasta va fi respinsă, ca inadmisibilă, în temeiul art. 457 alin. (1) din Codul de procedură civilă.(...)”.

Astfel, în mod echivalent soluției din decizia ÎCCJ - RIL nr. 19/2016, atunci când cererea formulată de organul de executare silită sau partea interesată nu conține suficiente elemente care să permită instanței să califice acțiunea ca fiind exercitată în mod real potrivit art. 237 din Codul de procedură fiscală sau atunci când partea respectivă insistă în denumirea dată inițial cererii respective (validarea popririi), aceasta va fi respinsă, ca inadmisibilă. Anterior însă, în acord cu art. 22 alin. (4) din Codul de procedură civilă, judecătorul este obligat să pună în discuția părților calificarea juridică exactă.

În concluzie, soluția pe care o propunem este în sensul celor arătate anterior, anume că:

O cerere denumită formal ca fiind de «validare a popririi», pentru recuperarea unei creanțe fiscale ce este supusă procedurii de executare silită, nu va fi respinsă *ab initio* ca inadmisibilă, dacă, prin aplicarea dispozițiilor art. 152 raportat la art. 22 alin. (4) din Codul de procedură civilă, instanța judecătorească o poate califica în acord cu dispozițiile Codului de procedură fiscală, iar organul de executare silită sau partea interesată nu insistă în denumirea dată inițial cererii respective.

În unanimitate, participanții au fost de acord cu opinia formatorului INM.

Totodată, problema de drept va fi transmisă și către întâlnirea echivalentă în materia dreptului civil și a dreptului procesual civil.

III. Achiziții publice

10. Titlul problemei de drept: Admisibilitatea cererii de intervenție voluntară accesorie în procedura de soluționare a plângerii împotriva deciziei CNSC, reglementată de dispozițiile art. 29 - art. 361 din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (Curtea de Apel București)

Materia: drept contencios administrativ și fiscal

Subcategoria: litigii privind achizițiile publice

Obiectul din Ecris: litigiu privind achizițiile publice

Actul normativ incident: 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; Codul de procedură civilă

10.1. Practică judiciară

- Încheierea din 10 aprilie 2024 pronunțată de Curtea de Apel București în dosar nr. 8511/2/2023 - Respinge cererea de intervenție accesorie ca inadmisibilă.

Rezultă din art. 17 alin. 3 faptul că Legea nr. 101/2016 face trimitere la dispozițiile Codului de procedură civilă în ceea ce privește regimul general al intervenției voluntare, însă în teza următoare sunt aduse limitări, derogatorii de la dreptul comun, cu privire la termenul în care poate fi formulată cererea de intervenție voluntară.

Or, atâta timp cât dispozițiile legii speciale stabilesc că cererea de intervenție trebuie formulată într-un anumit termen, este evident că dispozițiile generale, care permit formularea unei astfel de cereri oricând, nu-și mai găsesc aplicabilitatea.

A se interpreta în sensul că, din tăcerea legii cu privire la modalitatea de formulare a cererilor de intervenție voluntară în stadiul procesual al plângerii, ar rezulta că în speță ar deveni aplicabile dispozițiile dreptului comun, care prevăd la art. 63 din Legea nr. 164/2010 că intervenția accesorie poate fi formulată oricând, până la închiderea dezbaterilor, chiar și în căile extraordinare de atac, ar conduce la lipsirea de conținut a dispozițiilor art. 17 din Legea nr. 101/2016.

Mai mult decât atât, în ipoteza în care s-ar da prevalență interpretării date de titularul cererii de intervenție, s-ar ajunge la eludarea dispozițiilor imperative ale art. 61 ind. 1 alin. 4 din Legea nr. 101/2016, care prevăd obligativitatea achitării cauțiunii în sarcina celui care a exercitat calea de atac a plângerii, alta decât cea care a constituit cauțiunea în faza contestației, prin formularea unei cereri de intervenție direct în calea

de atac a plângerii. Cu alte cuvinte, în situația în care cererea de intervenție ar fi fost formulată în etapa contestației, după admiterea în principiu, intervenientul ar fi dobândit calitate de parte în proces, iar după pronunțarea deciziei, singurele opțiuni ale acestuia ar fi fost fie să formuleze plângere - caz în care ar fi trebuit să achite cauțiunea, fie să aibă calitatea de intimat față de plângerea formulată de o altă persoană.

Așadar, se constată că legiuitorul a înțeles să limiteze momentul introducerii cererilor de intervenție voluntară (principală și accesorie) doar la momentul soluționării contestației în fața Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.

Prin urmare, deși este real că dispozițiile Legii 101/2016 se completează cu cele ale Legii 554/2004 și ale Codului de procedură civilă, această completare este permisă numai în măsura în care aceste prevederi nu sunt contrare celor din legea specială, conform principiului de drept care presupune că specialul derogă de la general. Or, în speță, rezultă fără putință de tăgadă faptul că nu este posibilă completarea dispozițiilor Legii nr. 101/2016 cu cele ale Codului de procedură civilă cu privire la momentul introducerii cererii de intervenție voluntară.

- Încheierea din 08.11.2017 pronunțată de Curtea de Apel București în dosar nr. 7819/2/2017 - Respinge cererea de intervenție accesorie ca inadmisibilă.

Curtea, prin raportare la prevederile art. 29 alin. 2 din Legea nr. 101/2016, text de lege special potrivit căruia în calea de atac a plângerii nu se poate modifica cadrul procesual stabilit în fața CNSC, respinge cererea de intervenție accesorie ca inadmisibilă. Fiind vorba despre un motiv strict formal care nu antamează aspecte legate de interes sau de conținutul cererii de intervenție, Curtea a apreciat că nu se impune, în prealabil, comunicarea acestei cereri.

- Încheierea din 3 septembrie 2018 pronunțată de Curtea de Apel București în dosar nr. 5153/2/2018 - Respinge cererea de intervenție accesorie ca inadmisibilă.

(...) este de observat că în ce privește reglementarea participării intervenienților în procedura plângerii în fața instanței, Legea nr. 101/2016 cuprinde prevederi speciale, derogatorii de la dreptul comun: potrivit art. 17 alin. 3 din lege, formularea cererii de intervenție voluntară se face potrivit prevederilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, iar, pe de altă parte, potrivit art. 68 din lege, dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, ale Legii nr. 134/2010, și cu cele ale Legii nr. 287/2009.

Potrivit art. 17 alin. 3 din Legea nr. 101/2016 din 19 mai 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, forma în vigoare la data formulării contestației,

„(3) Până la soluționarea contestației de către Consiliu, operatorii economici interesați să participe la procedura de atribuire, respectiv, după caz, operatorii

economici participanți la procedura de atribuire pot formula cerere de intervenție voluntară în litigiu, potrivit prevederilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației. Cererea de intervenție depusă la Consiliu va fi comunicată și celorlalte părți ale cauzei în termen de două zile de la primire. În cazul procedurilor a căror inițiere nu se realizează prin publicare în SEAP, termenul de 10 zile se calculează de la data comunicării contestației.”

Totodată, potrivit art. 29 alin. 2 din aceeași lege în forma în vigoare la data formulării contestației, „(2) În calea de atac a plângerii nu se poate schimba cadrul procesual stabilit în fața Consiliului. De asemenea, nu se pot schimba calitatea părților, cauza sau obiectul contestației și nici nu se pot formula pretenții noi.”

Or, „contestațiile, procesele și cererile aflate în curs de soluționare în fața Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor sau, după caz, a instanțelor judecătorești la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență continuă să se judece în condițiile și cu procedura prevăzute de legea în vigoare la data la care au fost începute” , cum se arată expres în art. VIII din Ordonanță de Urgență nr. 45/2018 din 24 mai 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice, în speță legea în vigoare la data de 30.05.2017.

Interpretarea normelor legale mai sus evocate permite concluzia că este inadmisibilă cererea de intervenție formulată în temeiul Codului de procedură civilă direct în calea de atac a plângerii autorității contractante , în condițiile în care textul legal, în forma în vigoare la data de 30.05.2017, a vădit intenția legiuitorului de a restrânge sfera persoanelor ce au deschisă calea intervenției numai până la soluționarea contestației de către Consiliu, aspect care, conjugat cu trimiterea la dispozițiile procedural - civile (art. 2 Cod procedură civilă prevede că, dispozițiile prezentului cod constituie procedura de drept comun în materie civilă.

De asemenea, dispozițiile prezentului cod se aplică și în alte materii, în măsura în care legile care le reglementează nu cuprind dispoziții contrare), face evident că în ceea ce privește posibilitatea altor persoane de a interveni într-un litigiu care se poartă între părțile originare, Legea nr. 101/2016, spre deosebire de Codul de procedură civil, limitează acest drept.

Prin urmare, fiind în prezența unei legi speciale, care derogă de la norma de drept comun în materia drepturilor procesuale, aceasta se aplică cu prioritate, astfel încât cererea de intervenție în sprijinul SRI - UM 0461 formulată de LOTUS DISTRIBUTION & SERVICE SRL, ce nu a fost parte în în faza administrativ jurisdicțională desfășurată la CNSC, nu poate fi primită.

- Încheierea din 06 Decembrie 2019 pronunțată de Curtea de Apel Cluj în dosar nr. 663/33/2019 - Admite în principiu cererea de interventie accesorie.

În urma deliberării, Curtea încuviințează în principiu cererea de intervenție voluntară accesorie formulată la acest termen de judecată de către Electro Ursa Servcom

SRL în favoarea intimatei U.A.T. Orașul Beclean, constatând că dispozițiile exprese ale art. 2 alin. 2 din legea nr. 101/2016 permit oricărui dintre membrii unei asocieri să formuleze orice cale de atac reglementată de prezenta lege. Cu atât mai mult se poate formula o cerere de intervenție voluntară accesorie în cursul dosarului astfel că societatea Electro Ursa Servcom SRL prezintă interesul necesar cerut de dispozițiile art. 63 din Codul de procedură civilă.

- Încheierea din 20 Decembrie 2021 pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia în dosar nr. 553/57/2021 - Admite în principiu cererea de intervenție accesorie.

Instanța, deliberând asupra cererii de intervenție accesorie formulate de SC Repcons SRL, constată că prin decizia CNSC atacată cu plângere a fost respinsă ca tardivă cererea de intervenție voluntară formulată de SC Repcons SRL, invocându-se dispozițiile art. 17 alin. 3 din Legea nr. 101/2016 astfel cum a fost modificată prin OUG nr. 114/2020 și că această societate nu a formulat plângere împotriva deciziei CNSC în conformitate cu dispozițiile art. 29 care prevăd că deciziile CNSC privind soluționarea contestației pot fi atacate, de autoritatea contractantă și/sau de orice persoană vătămată de măsurile dispuse de consiliu, cu plângere la instanță.

În aceste împrejurări, având în vedere că potrivit art. 68 din Legea nr. 101/2016 această lege specială se completează cu dispozițiile CPC numai în măsura în care legea specială nu este contrară, având în vedere că legea specială, prin derogare de la dispozițiile CPC, instituie un termen de formulare a cererii de intervenție voluntare fără nicio distincție între cea principală sau accesorie și având în vedere faptul că intimata SC Repcons SRL a formulat deja în fața CNSC o cerere de intervenție, instanța apreciază inadmisibilă în principiu cererea de intervenție formulată și o va respinge ca atare.

10.2. Opinia referentului

Conform practicii judiciare anterior prezentate, în rezolvarea problemei de drept sesizate au fost adoptate doua soluții juridice, și anume:

- prima, de respingere a cererii de intervenție accesorie, ca inadmisibilă, argumentată, în esență, prin aceea ca procedura reglementată de Legea nr. 101/2016 este una specială, derogatorie sub aspectul participanților prin dispozițiile art. 17 alin. (3) coroborate cu art. 30 alin. (2) și art. 31 alin. (3) din legea 101/2016, astfel încât intervenția accesorie se impune a fi realizată cu respectarea strictă a acestor dispoziții, iar nu în conformitate cu dispozițiile procedurale de drept comun prevăzute de Codul de procedură civilă;

- a doua, de admitere, în principiu, a posibilității de formulare a cererii de intervenție în cadrul plângerii și analizare în continuare a condițiilor de admisibilitate a cererii de intervenție. argumentata, în esență, prin aceea că dispozițiile Codului de procedură civilă sunt aplicabile în completarea dispozițiilor Legii nr. 101/2016, acestea din urmă nefiind derogatorii, câtă vreme nicio normă expresă din Legea nr. 101/2016 nu

excluse formularea intervenției în etapa plângerii, iar potrivit art. 63 alin. (2) din Codul de procedură civilă, intervenția se poate realiza în tot cursul judecății, chiar și în căile extraordinare de atac.

S-a opinat în sensul că prima dintre soluțiile prezentate este corectă.

Astfel, potrivit art. 17 alin. 3 din Legea nr. 101/2016, *„Până la soluționarea contestației de către Consiliu, operatorii economici interesați să participe la procedura de atribuire, respectiv, după caz, operatorii economici participanți la procedura de atribuire pot formula cerere de intervenție voluntară în litigiu, potrivit prevederilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației. În cazul procedurilor a căror inițiere nu se realizează prin publicare în SEAP, termenul de 10 zile se calculează de la data comunicării contestației”* iar conform alin. 4 al aceluiași articol, *„Cererea de intervenție se înaintează atât Consiliului, cât și autorității contractante și contestatorului/contestatorilor, nu mai târziu de expirarea termenului legal de formulare a acesteia”*.

Din prevederile legale anterior redate, rezultă că norma specială (art. 17 alin. 3 din Legea nr. 101/2016), după ce face trimitere la dispozițiile dreptului comun procesual (Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă) în ceea ce privește regimul juridic general al intervenției voluntare, în teza următoare aduce anumite limitări, derogatorii de la dreptul comun, cu privire la termenul în care poate fi formulată cererea de intervenție voluntară.

Or, atâta timp cât dispozițiile legii speciale stabilesc că cererea de intervenție trebuie formulată într-un anumit termen, este evident că norma generală, care permite formularea cererii de intervenție accesorie în tot cursul judecății, chiar și în căile extraordinare de atac (art. 63 alin. 2 din Codul de procedură civilă), nu-și mai găsește aplicabilitatea.

Interpretarea potrivit căreia, în tăcerea legii speciale cu privire la regimul cererilor de intervenție voluntară în stadiul procesual al plângerii, ar deveni aplicabile dispozițiile dreptului comun procesual (art. 63 alin. 2 din Codul de procedură civilă), ar conduce la lipsirea de conținut a dispozițiilor art. 17 din Legea nr. 101/2016.

Spre acest sfârșit, prevederile Legii nr. 101/2016 reglementează, în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune, cu accent deosebit asupra celerității, o procedură specială de soluționare a contestației împotriva actelor autorității contractante, formulată pe cale administrativ-jurisdicțională, de competența Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, respectiv a căii de atac (plângerii) împotriva deciziilor Consiliului, de competența Curții de apel.

Procedura în discuție trebuie analizată în ansamblul său, ca o procedură de soluționare *sui generis*, câtă vreme prezintă etape specifice, respectiv o etapă

administrativ-jurisdicțională, în fața Consiliului, urmată, după caz, de etapa judiciară, de soluționare a plângerii împotriva deciziei organului administrativ-jurisdicțional.

Așa fiind, inclusiv calea de atac prevăzută de această procedură este una specială, de sine stătătoare, fără echivalent în dispozițiile procedurale de drept comun.

În aceste condiții, în analiza dihotomiei normă specială/normă generală, nu se poate realiza o disociere a celor două etape prevăzute de Legea nr. 101/2016 pentru soluționarea contestației, respectiv a căii de atac (plângerea) împotriva deciziei de soluționare a contestației pronunțată de Consiliu.

Altfel, s-ar pierde din vedere tocmai scopul urmărit de legiuitor cu ocazia reglementării acestei proceduri, în ansamblul său, putându-se ajunge la posibilitatea completării procedurii speciale cu mijloace procesuale care nu servesc scopului în discuție sau care, la limita, sunt chiar incompatibile cu acest scop.

Derogările de la dreptul comun privind termenul în care poate fi formulată cererea de intervenție voluntară, instituite conform art. 17 alin. 3 din Legea nr. 101/2016, nu pot fi privite ca fiind limitate strict la etapa administrativ-jurisdicțională, ci se referă la întreaga procedură, căci nu se poate identifica nicio rațiune, în perspectiva derulării cu celeritate a procedurii speciale, pentru care dreptul de a formula cererea de intervenție accesorie să fie limitat în timp în fața Consiliului, însă nelimitat în fața instanței (până la închiderea dezbaterilor).

Este adevărat că dispozițiile Legii 101/2016 se completează cu cele ale Legii 554/2004 și ale Codului de procedură civilă, însă această completare este permisă numai în măsura în care aceste prevederi nu sunt contrare celor din legea specială, conform principiului de drept *specialia generalibus derogant* (norma specială derogă de la norma generală).

Dintr-o altă perspectivă, intervenția voluntară accesorie formulată direct în fața instanței de judecată ar fi golită de o mare parte din conținutul mijloacelor efective de exercitare a acțiunii civile de către intervenient, câtă vreme, în faza plângerii, nu se pot invoca motive noi de contestație și nu se pot administra alte probe decât cele administrate în faza contestației. În asemenea condiții, chiar dacă ar fi admisibilă, intervenția accesorie ar fi limitată la posibilitatea de invocare a unor excepții de procedură ce vizează exclusiv plângerea.

De asemenea, pentru protejarea aceluiași interes pe care îl urmărește prin intervenție, intervenientul are posibilitatea de a formula plângere, însă cu respectarea dispozițiilor referitoare la termenele de exercitare și plata cauțiunii, tocmai în scopul de a da eficiență principiului soluționării cu maximă celeritate a contestației. A admite posibilitatea intervenției accesorii, cu implicațiile din procedura de drept comun, ar însemna o tergiversare a soluționării plângerii, dat fiind că Legea nr. 101/2016 nu prevede norme speciale de comunicare între părți a unei asemenea cereri, așa cum prevede în cazul plângerii, ceea ce implică în mod necesar amânarea judecării și comunicarea cererii

de intervenție către celelalte părți din plângere. Or, în ipoteza unor cereri succesive de intervenție, este în mod evident subminat principiul soluționării cu celeritate a cauzei.

Mai mult decât atât, în ipoteza în care s-ar admite posibilitatea formulării cererii de intervenție în cadrul plângerii, s-ar ajunge la eludarea dispozițiilor imperative ale art. 61 ind. 1 alin. 4 din Legea nr. 101/2016, care prevăd obligativitatea achitării cauțiunii în sarcina persoanei care a exercitat calea de atac a plângerii, alta decât cea care a constituit cauțiunea în faza contestației, prin formularea unei cereri de intervenție direct în calea de atac a plângerii. Cu alte cuvinte, în situația în care cererea de intervenție ar fi fost formulată în etapa contestației, după admiterea în principiu, intervenientul ar fi dobândit calitate de parte în proces, iar după pronunțarea deciziei, singurele opțiuni ale acestuia ar fi fost fie să formuleze plângere - caz în care ar fi trebuit să achite cauțiunea, fie să aibă calitatea de intimat față de plângerea formulată de o altă persoană.

În concluzie, procedura prevăzută de Legea nr. 101/2016 trebuie privită ca un ansamblu unitar, în care dispozițiile art. 17 alin. (3) derogă, sub aspectul posibilității de intervenție, de la prevederile art. 63 din Codul de procedura civilă, inclusiv în ceea ce privește etapa judiciară, de soluționare a plângerii, astfel încât intervenția accesorie în această etapă nu poate fi primită *de plano*.

Pentru aceste considerente, s-a apreciat că dispozițiile Legii nr. 101/2016 nu permit depunerea cererilor de intervenție voluntară accesorie în stadiul procesual al plângerii.

10.3 Opinia formatorului INM

Problema admisibilității cererii de intervenție voluntară accesorie în procedura de soluționare a plângerii împotriva deciziei Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, reglementată de dispozițiile art. 29 - art. 36¹ din Legea nr. 101/2016, impune câteva considerații preliminare 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 (în continuare contracte de achiziție publică *lato sensu*).

Astfel, Legea nr. 101/2016 reglementează dreptul oricărei persoane care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al unei autorități contractante sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri de a solicita anularea actului, obligarea autorității contractante la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativ-jurisdicțională sau judiciară.

În acest din urmă sens, pentru soluționarea contestației, persoana care se consideră vătămată se poate adresa fie pe cale administrativ-jurisdicțională Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, fie pe cale judiciară instanței de judecată.

În ultimul caz, în discuție este o cerere de chemare în judecată (intitulată de lege „*contestația formulată pe cale judiciară*”) care se adresează tribunalului - secția de

contencios administrativ și fiscal, iar hotărârea pronunțată poate fi atacată cu recurs la curtea de apel - secția de contencios administrativ și fiscal.

În primul caz însă, procedura reglementată de Legea nr. 101/2016 este una administrativ-jurisdicțională, implicând investirea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor cu o contestație, iar decizia pronunțată în cauză poate fi atacată cu plângere la curtea de apel - secția de contencios administrativ și fiscal.

La acest moment al analizei subliniem că dispozițiile amintite reprezintă expresia necesității legiuitorului de a respecta în reglementare pe de o parte dreptul Uniunii Europene, anume Directiva 89/665/CEE și Directiva 92/13/CEE, iar pe de altă parte art. 21 din Constituția României, prin care este garantat accesul liber la justiție, în sensul că „Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime” (alin.1), dar și că „Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite” (alin.2).

Altfel spus, dacă dreptul Uniunii Europene impune existența unor căi de atac eficiente și cât mai rapide posibil, fără a presupune în mod necesar implicarea unei instanțe judecătorești în sensul clasic al noțiunii, dreptul constituțional național garantează și în materia achizițiilor publice *lato sensu* accesul liber la justiție, prin posibilitatea de a se adresa justiției, aceasta fiind realizată prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege.

Lămuririle oferite în paragrafele precedente sunt menite a sublinia faptul că soluționarea contestației de către Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC) reprezintă o activitate a unei jurisdicții administrative speciale, având caracter gratuit și facultativ, iar nu expresia garanției accesului liber la justiție în sensul art. 21 din Constituția României, câtă vreme CNSC nu constituie o instanță judecătorească în sensul textului constituțional de la art. 124.

În mod corespunzător, reglementarea art. 17 din Legea nr. 101/2016, aflată din punctul de vedere al topografiei textelor în Capitolul III al Legii intitulat *Contestația formulată pe cale administrativ-jurisdicțională*, are scopul de a stabili reguli de soluționare pentru procedura contestației administrativ-jurisdicționale, iar nu pentru procedura desfășurată în fața instanței judecătorești, acestea din urmă aflându-se la art. 29 și următoarele din același act normativ.

Sensul afirmației anterioare este acela că, în lipsa unei reglementări cu caracter general privind desfășurarea procedurilor administrativ-jurisdicționale, Legea nr. 101/2016 a prevăzut reguli privind soluționarea contestației administrativ-jurisdicționale, stabilind că în materia indicată o eventuală cerere de intervenție voluntară (fără a distinge după cum acesta este principală sau accesorie) trebuie formulată în această etapă pre-judecătorească într-un anumit termen, respectiv 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației sau, în cazul procedurilor a căror inițiere nu se realizează prin publicare în SEAP, termenul de 10 zile se calculează de la data comunicării contestației.

Cu toate acestea, faptul că în fața Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor o cerere de intervenție voluntară trebuie formulată de titularul acesteia în condițiile art. 17 din Legea nr. 101/2016 nu are semnificația imposibilității formulării sale potrivit Codului de procedură civilă, ulterior, în fața instanței judecătorești.

În primul rând trebuie subliniat că manifestarea judecătorească a contenciosului administrativ se regăsește exclusiv în acțiunea cu care este învestită curtea de apel - secția de contencios administrativ și fiscal, prin intermediul plângerii, în primă și ultimă instanță, iar decizia CNSC reprezintă un act administrativ-jurisdicțional supus controlului de legalitate al instanței amintite.

În al doilea rând, formularea art. 29 din Legea nr. 101/2016, astfel cum a fost modificată și completată prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 114/2020, este în sensul că **„Deciziile Consiliului privind soluționarea contestației pot fi atacate de către autoritatea contractantă și/sau de către orice persoană vătămată de măsurile dispuse de Consiliu cu plângere la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate.”** [s.n.]

Or, potrivit normei legale menționate, calitatea procesuală activă în formularea plângerii în discuție nu este recunoscută doar părților cauzei reprezentate de contestația administrativ-jurisdicțională, ci oricărei persoane vătămate de măsurile dispuse de Consiliu. Astfel, art. 29 din Ordonanța de Urgență face referire explicită la **„orice persoană vătămată”** și stabilește reguli diferite sub aspectul curgerii termenului pentru investirea instanței judecătorești după cum plângerea este formulată de o parte a cauzei ori de altă persoană vătămată. Așadar, în accepțiunea contemporană a textului legal, cadrul procesual din plângere nu este limitat la cel din procedura desfășurată în fața CNSC, ci orice persoană vătămată se poate adresa instanței judecătorești în exercitarea dreptului constituțional de acces liber la justiție.

În al treilea rând, în raport de calitatea procesuală activă stabilită de Legea nr. 101/2016, trebuie acceptată posibilitatea ca interesul unui terț de a formula o cerere de intervenție voluntară accesorie să se nască odată cu formularea plângerii în condițiile art. 29 din aceeași Lege, iar nu de la momentul procedurii desfășurate în fața CNSC la care persoana care se pretinde vătămată pentru a formula plângerea nu a participat ca parte.

În al patrulea rând, nicio dispoziție din Legea nr. 101/2016 nu interzice expres posibilitatea de formulare a unei cereri de intervenție voluntară accesorie în procedura de soluționare a plângerii de competența curții de apel - secția de contencios administrativ și fiscal.

A considera în aceste condiții că o normă referitoare la etapa administrativ-jurisdicțională, prin care se impune intervenientului voluntar accesoriu să se adreseze CNSC în limita unui termen expres stabilit de 10 zile, repercutează într-o interdicție de formulare a oricărei cereri de intervenție voluntară accesorie în fața instanței

judecătorești în procedura plângerii omite natura diferită a celor două proceduri (cea administrativ-jurisdicțională și cea judiciară), perpetuând efectul normei juridice de la art. 17 din Legea nr. 101/2016 din procedura finalizată cu actul administrativ-jurisdicțional în procedura de judecată vizând legalitatea actului respectiv, deși aceasta din urmă prezintă individualitate constituțională și legală proprie.

Astfel, din moment ce lipsește în conținutul Legii nr. 101/2016 o normă specifică plângerii care să interzică posibilitatea de formulare a cererii de intervenție voluntară accesorie în fața instanței judecătorești, procedura judecătorească a plângerii de la art. 29 și următoarele din Legea amintită se va completa cu dreptul comun, anume Codul de procedură civilă, care prevede la art. 63 alin. (2) că „*Intervenția accesorie poate fi făcută până la închiderea dezbaterilor, în tot cursul judecătii, chiar și în căile extraordinare de atac*”. Mai subliniem că art. 192 alin. (2) din Codul de procedură civilă prevede expres că „*Procesul începe prin înregistrarea cererii la instanță, în condițiile legii*”.

Nu în ultimul rând, referirile din opinia care susține inadmisibilitatea cererii de intervenție la faptul că nu ar putea fi propuse motive noi sau probe noi se adresează oportunității formulării unei astfel de intervenții, care aparține însă titularului cererii respective, astfel că nu constituie un argument valid. Nimic nu îl poate împiedica pe titularul cererii de intervenție voluntară accesorie să dezvolte cauza juridică a plângerii prin argumente mai ample în fapt și în drept, prin adăugarea de exemplu a unor referințe jurisprudențiale care să demonstreze existența unei practici judiciare consolidate într-un anumit sens.

În sfârșit, obligația de plată a cauțiunii instituite de art. 61 indice 1 din Legea nr. 101/2016 incumbă, după caz, titularului contestației sau plângerii, iar nu unui intervenient voluntar accesoriu, a cărui cerere prezintă natura juridică a unei apărări, iar nu a unei pretenții, nefiind de altfel nici acela care a declanșat mecanismul procesual, ci doar s-a alăturat acestuia. Astfel, nu este pertinent argumentul invocat în susținerea inadmisibilității prin prisma cauțiunii.

În concluzie, soluția pe care o propunem este în sensul:

Cererea de intervenție voluntară accesorie nu este inadmisibilă *ab initio* în procedura plângerii formulate împotriva deciziei Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor și adresate curții de apel - secția de contencios administrativ și fiscal, potrivit art. 29 și următoarele din Legea nr. 101/2016.

În cursul dezbaterilor, au fost exprimate puncte de vedere atât în sensul inadmisibilității cererii de intervenție voluntară accesorie, fiind reluate în esență argumentele exprimate prin opinia referentului din cadrul instanței judecătorești care a transmis problema de practică neunitară, cât și în sensul admisibilității cererii de intervenție voluntară accesorie, cu însușirea argumentelor din punctul de vedere exprimat de formatorul INM.

În urma votului exprimat, participanții au fost de acord, în majoritate, cu opinia formatorului INM.

IV. Drept contravențional

11. Titlul problemei de drept: Calitatea Administrației Domeniului Public al Sectorului 1 de subiectiv activ al contravenției prevăzute de art. 7 lit. c) din O.G. nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor (Judecătoria Sectorului 1 București)

Materia: *contencios administrativ și fiscal*

Obiect Ecris: *anulare procesul-verbal de contravenție/plângere contravențională*

Act normativ incident: *O.G. nr. 21/1992, H.G. nr. 435/2010, O.G. nr. 71/2002*

Cuvinte cheie: *subiect activ al contravenției*

11.1. Practică judiciară:

Dosar nr. 18773/299/2022

Sentința civilă nr. 8880/06.12.2023, prin care Judecătoria Sectorului 1, București, a admis în parte plângerea și a reținut că „Conform art. 2 pct. 3 din același act normativ, legiuitorul definește noțiunea de operator economic ca fiind “persoana fizică sau juridică, autorizată, care în cadrul activității sale profesionale fabrică, importă, transportă sau comercializează produse ori părți din acestea sau prestează servicii”. Or, petenta din prezenta cauză are doar rolul de a administra locul de joacă din Bd. Bucureștii Noi nr. 56 și nu poate fi încadrată în noțiunea de operator economic, nefiind o persoană juridică autorizată în vreun fel, ce desfășoară o activitate profesională, ci o instituție publică în subordinea Consiliul Local al Sectorului 1, care își desfășoară activitatea în concordanță cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 71/2002 privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de administrare a domeniului public și privat de interes local. Prin urmare, doar în temeiul acestui act normativ ar fi putut fi petenta sancționată pentru neîndeplinirea obligațiilor sale legale. Or, O.G. nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor are în vedere raporturile juridice dintre operatorul economic și consumator, instituțiile publice subordonate unităților administrativ teritoriale nefiind incluse în categoriile limitativ prevăzute de textul de lege anterior redat.”

Decizia civilă nr. 1627 - Ședința publică din data de 27.05.2024 - TRIBUNALUL BUCUREȘTI SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL - **opinie exprimată în sensul că petenta este operator economic**

„În motivarea hotărârii, Tribunalul apreciază că în mod greșit a reținut prima instanță că Administrația Domeniului Public Sector 1 nu ar putea avea calitatea de subiect activ al contravenției prevăzute de art. 7 lit. c) din O.G. nr. 21/1992, respectiv că ar fi putut fi sancționată, eventual, doar în temeiul prevederilor OG nr. 71/2002 privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de administrare a domeniului public și privat de interes local. În drept, Tribunalul reține astfel că, potrivit art. 7 lit. c) a 2-a liniuță din

OG nr. 21/1992, „Operatorii economici sunt obligați: (...) c) prestatorii de servicii: (...) - să presteze numai servicii care nu afectează viața, sănătatea sau securitatea consumatorilor ori interesele economice ale acestora”. Prin același act normativ, la art. 2 pct. 7, prestatorul este definit ca fiind operatorul economic care furnizează servicii, în timp de la pct. 3, operatorul economic este definit ca fiind „persoană fizică sau juridică, autorizată, care în cadrul activității sale profesionale fabrică, importă, transportă sau comercializează produse ori părți din acestea sau prestează servicii”. Astfel, legea nu distinge între diferitele calități ale persoanelor juridice, respectiv dacă este de drept privat sau de drept public, esențial fiind numai obiectul de activitate al acestora pentru a putea fi aplicabilă O.G. nr. 21/1992. Apoi, Tribunalul observă că prin art. 2 din OG nr. 71/2002, serviciile de administrare a domeniului public și privat sunt definite ca fiind totalitatea acțiunilor și activităților edilitar-gospodărești prin care se asigură administrarea, gestionarea și exploatarea bunurilor din domeniul public și privat al unităților administrativ-teritoriale, altele decât cele date, potrivit legii, în administrarea altor servicii publice locale. Prin art. 3 din același act normativ se prevede, printre altele, că serviciile de administrare a domeniului public și privat sunt destinate satisfacerii unor nevoi ale comunităților locale, contribuie la ridicarea gradului de civilizație și confort al acestora și grupează activități edilitar-gospodărești și acțiuni de utilitate și interes public local având ca obiect: b) amenajarea și întreținerea zonelor verzi, a parcurilor și grădinilor publice, a terenurilor de sport, a locurilor de agrement și a terenurilor de joacă pentru copii. În fine, conform art. 5, principalele activități edilitar-gospodărești, specifice serviciilor de administrare a domeniului public și privat, desfășurate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor, județelor și municipiului București, trebuie să asigure: b) amenajarea, întreținerea și înfrumusețarea zonelor verzi, a parcurilor și grădinilor publice, a locurilor de joacă pentru copii. De asemenea, aceste servicii sunt prevăzute în mod expres în sarcina intimatei-petente și prin Regulamentul de organizare și funcționare al Administrației Domeniului Public Sector 1, aprobat prin H.C.L.S.1 nr. 112/28.06.2022. În aceste condiții, având în vedere scopul activităților desfășurate de aceasta, respectiv întreținerea, amenajarea locurilor de agrement și a terenurilor de joacă pentru copii, în privința cărora deține un drept de administrare legal constituit, serviciile intimatei-petente fiind destinate satisfacerii unor nevoi ale comunităților locale, potrivit art. 3 din Regulamentul de organizare și funcționare al Administrației Domeniului Public Sector 1, aprobat prin H.C.L.S.1 nr. 112/28.06.2022, Tribunalul apreciază faptul că aceasta are calitatea de prestator de servicii, precum și de subiect activ al faptelor contravenționale prevăzute de O.G. nr. 21/1992. De asemenea, nu pot fi avute în vedere argumentele intimatei-petente privind transmiterea calității de subiect activ în favoarea Consiliului Local al Sectorului 1 în subordinea căreia funcționează, întrucât intimata-petentă este o instituție publică cu personalitate juridică, astfel cum prevede și art. 1 din Regulamentul de organizare și funcționare a acesteia, conform căruia „Administrația Domeniului Public Sector I (denumită în continuare A.D.P. Sector I) a fost înființată în temeiul Anexei cu nr. 2

la Decretul nr. 162/ 1973 privind normele de structură pentru unitățile de administrare a domeniului public din Municipiul București, ca instituție de stat cu personalitate juridică aflată în subordinea Comitetului Executiv al Consiliului Popular al Sectorului I”. Totodată, contrar celor reținute de prima instanță, intimata-petentă nu putea fi sancționată în temeiul OG nr. 71/2002, câtă vreme prin acest din urmă act normativ nu sunt prevăzute contravenții de natura celei reținute de agentul constatator. Pentru aceste motive, Tribunalul constată că în mod greșit s-a reținut de prima instanță lipsa calității de subiect activ a persoanei sancționate.”

Dosar nr. 18505/299/2022

Decizia civilă nr. 3016/2023 - Ședința publică din data de 06.11.2023 - TRIBUNALUL BUCUREȘTI SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL - *opinie exprimată că petenta este operator economic*

„Tribunalul a precizat în această hotărâre că, deși este adevărat că Administrația Domeniului Public Sector 1 este o instituție publică aflată în subordinea Consiliului Local al Sectorului 1, desfășurându-și activitatea în concordanță cu prevederile O.G. nr. 71/2002 privind organizarea și funcționarea serviciilor de administrare a domeniului public și privat de interes local, însă, din analiza datelor speței, se constată că reclamanta prestează servicii sub forma amenajării și întreținerii (administrării) terenurilor de sport, a locurilor de agrement și a terenurilor de joacă pentru copii. Or, în cauză, locul verificat de către organele de control este un loc de joacă destinat copiilor, aflat în Sectorul 1, respectiv în administrarea petentei - intimate. Așa fiind, din perspectiva O.G. nr. 21/1992 și a materiei contravenționale, Tribunalul apreciază că reclamanta are personalitate juridică. Mai mult, având în vedere că locurile de joacă pentru copii din incinta parcului sunt administrate doar de reclamantă, că destinatarii acestor spații nu au vreun drept de opțiune sub acest aspect, respectiv de a opta pentru locurile de joacă întreținute de societăți comerciale private, că locul de joacă este destinat în special copiilor contribuabililor, că aceștia din urmă prin prisma taxelor achitate alimentează bugetul local, iar cheltuielile pentru activitățile desfășurate de ADP Sector 1 se finanțează, de regulă, de la bugetul local, contribuabilii beneficiari ai locurilor de joacă neavând posibilitatea de a se opune finanțării bugetului ADP Sector 1, instanța constată că toate aceste aspecte conduc, de asemenea, la concluzia că din perspectiva O.G. nr.21/1992 reclamanta este un operator economic în sensul art. 2 pct. 3. Ca atare, dacă în cazul raporturilor dintre particulari și operatori economici privați ce își desfășoară activitatea în domeniul recreerii și divertismentului se aplică OG nr.21/1992, deci în cazul în care beneficiarii serviciului păstrează un drept de apreciere de a cheltui sau nu resurse financiare pentru astfel de servicii, cu atât mai mult particularii-contribuabili trebuie protejați în temeiul OG nr.21/1992 în raporturile acestora cu ADP, întrucât bugetul ADP, deci inclusiv necesitatea întreținerii și administrării locurilor de joacă pentru copii, se formează și alimentează deja din contribuțiile obligatorii (taxe, impozite etc) ale contribuabililor. Pe de altă parte, Tribunalul învederează că a reține argumentele conform cărora petenta nu este un

operator economic ar însemna că, din perspectiva beneficiarilor locurilor de joacă, O.G. nr. 21/1992 nu le conferă nicio protecție, respectiv o modalitate prin care Autoritatea Națională Pentru Protecția Consumatorului să aibă posibilitatea verificării locurilor de joacă pentru copii, fiind în situația absurdă în care administratorul spațiului de joacă ar putea eluda legea fără a atrage vreo sancțiune contravențională, rămânând în pasivitate, dar continuând să beneficieze de pe urma fondurilor alocate din bugetul local, sume provenind de altfel chiar de la contribuabili. Față de aceste motive, Tribunalul constată că procesul - verbal a fost în mod legal întocmit, petenta având calitatea de subiect activ al faptei reținute în sarcina sa.”

Dosar nr. 18903/299/2022

Sentința civilă nr. 11766/09.12.2022, prin care Judecătoria Sectorului 1, București a respins plângerea, ca neîntemeiată, și a reținut că *„noțiunea de operator economic nu trebuie analizată într-un sens restrictiv, nefiind necesar a fi vorba de o persoană juridică de drept privat, care furnizează produse sau prestează servicii, în schimbul unei remunerații. Instanța apreciază că petenta prestează un serviciu neremunerat, de interes public, astfel cum prevede și art. art. 5 din O.G. nr. 71/2002. Nu poate fi primită nici apărarea privind faptul că subiect activ al contravenției ar fi Consiliul Local al Sectorului 1, în subordinea căruia se află petenta, deoarece petenta are personalitate juridică, iar printre serviciile pe care le prestează se numără și serviciul în legătură cu care a fost sancționată. Prin urmare, petenta poate avea calitatea de subiect activ al contravențiilor reținute în sarcina sa, apreciind ca neîntemeiate susținerile acesteia din acest punct de vedere.”*

Decizia civilă nr. 81 - ȘEDINȚA PUBLICĂ DIN DATA DE 31.01.2024 - TRIBUNALUL BUCUREȘTI SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL - ***opinie exprimată în sensul că petenta nu are calitatea de operator economic***

„Tribunalul a precizat că petenta nu are calitatea de operator economic, astfel cum este definit de art.2 alin.1 pct.3 din OG nr.21/1992, ca persoana fizică sau juridică, autorizată, care în cadrul activității sale profesionale fabrică, importă, transportă sau comercializează produse ori părți din acestea sau prestează servicii, deci nu îi revin obligațiile reglementate de art.8 din HG nr.435/2010 care se referă la protecția consumatorilor și nu i se aplică sancțiunile prev. de art.14. Administrația Domeniului Public Sector 1 este o instituție publică subordonată Consiliului Local al Sectorului 1, care își desfășoară activitatea potrivit dispozițiilor OG nr.71/2002 privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de administrare a domeniului public și privat de interes local. Art.6 alin.3 din HG nr.435/2010 prevede că autoritățile publice locale au responsabilitatea asigurării funcționării echipamentelor pentru agrement din spațiile de joacă amplasate pe domeniul public local, astfel încât să nu fie afectată securitatea utilizatorilor, însă la art.14 nu se prevede vreo sancțiune pentru încălcarea acestor dispoziții. Prin urmare, tribunalul apreciază că apelul este fondat și îl va admite conform

art.480 alin.2 C.pr.civ., schimbând în tot sentința apelată în sensul admiterii în parte a plângerii și anulării procesului-verbal seria ANPC nr.1003708/8.04.2022 al intimatului.”

Dosarul nr. 18775/299/2022

Decizia civilă nr. 540 - Ședința publică din: 06.03.2024 - TRIBUNALUL BUCUREȘTI - SECȚIA A II-A DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL - *opinie exprimată în sensul că petenta nu are calitatea de operator economic*

„Prin procesul-verbal contestat petenta apelantă ADMINISTRAȚIA DOMENIULUI PUBLIC SECTOR 1 BUCUREȘTI a fost sancționată în temeiul art. 7 lit. c din O.G. nr. 21/1992, potrivit căruia: Operatorii economici sunt obligați: c) prestatorii de servicii: - să folosească, în cadrul serviciilor prestate, numai produse și proceduri sigure și, după caz, dacă actele normative în vigoare prevăd, acestea să fie testate și/sau certificate, și să anunțe imediat existența pe piață a oricărui produs despre care au cunoștință că este periculos; - să presteze numai servicii care nu afectează viața, sănătatea sau securitatea consumatorilor ori interesele economice ale acestora; - să respecte condițiile prescrise sau declarate, precum și clauzele prevăzute în contracte; - să asigure, la prestarea serviciilor alimentare, condiții igienice, condițiile stabilite de producător, de actele normative în vigoare, precum și cele specifice desfășurării activității. Conform art. 2 din O.G. nr. 21/1992, prestatorul este operatorul economic care furnizează servicii; iar operatorul economic este persoană fizică sau juridică, autorizată, care în cadrul activității sale profesionale fabrică, importă, transportă sau comercializează produse ori părți din acestea sau prestează servicii. Or, petenta apelantă ADMINISTRAȚIA DOMENIULUI PUBLIC SECTOR 1 BUCUREȘTI nu se încadrează în noțiunea de operator economic, fiind o instituție publică aflată în subordonarea Consiliului Local Sector 1.”

11.2. Opinia referentului

Administrația Domeniului Public este o instituție publică în administrarea căreia se află bunurile ce aparțin domeniului public sau privat local, ce are în atribuții amenajarea, întreținerea și înfrumusețarea zonelor verzi, parcurilor, grădinilor publice și locurilor de joacă pentru copii, conform art. 5 din O.G. nr. 71/2002.

De asemenea, conform art. 6 alin. (3) din H.G. nr. 435/2010, autoritățile publice locale au responsabilitatea asigurării funcționării echipamentelor pentru agrement din spațiile de joacă amplasate pe domeniul public local, astfel încât să nu fie afectată securitatea utilizatorilor. Aceasta se realizează fie direct, fie prin intermediul administratorilor, în cazul de față Administrația Domeniului Public Sector 1.

Este adevărat că O.G. nr. 71/2002 reglementează monitorizarea și controlul funcționării serviciilor publice de administrare a domeniului public de interes local, dar art. 42 alin. (1) din acest act normativ reglementează expres că încălcarea dispozițiilor acestei ordonanțe atrage răspunderea disciplinară, materială, civilă, contravențională sau penală, după caz. Or, art. 43 prevede sancțiuni contravenționale numai pentru a) prestarea uneia dintre activitățile reglementate de prezenta ordonanță fără contract de

delegare a gestiunii, cu amendă de la 10.000 lei (RON) la 30.000 lei (RON), respectiv pentru b) încredințarea unui contract de delegare a gestiunii serviciilor de administrare a domeniului public și privat fără respectarea procedurilor legale, cu amendă de la 10.000 lei (RON) la 50.000 lei (RON).

Drept urmare, asemenea fapte săvârșite de A.D.P. Sector 1 ar rămâne nesancționate.

S-a reținut că Administrația Domeniului Public administrează și trebuie să asigure funcționarea echipamentelor pentru agrement din locuri de joacă aflate în sectorul 1, București. De asemenea, noțiunea de *operator economic* nu trebuie analizată într-un sens restrictiv, nefiind necesar a fi vorba de o persoană juridică de drept privat, care furnizează produse sau prestează servicii, în schimbul unei remunerații. Astfel, apreciem că petentul prestează un serviciu neremunerat, de interes public, astfel cum prevede și art. 5 din O.G. nr. 71/2002, astfel că poate fi considerat operator economic, în sensul prevăzut de acest act normativ.

S-au anexat *sentințele civile nr.1877/28.02.2023 pronunțată în dosar nr.18775/299/2022, nr.11766/09.12.2022 pronunțată în dosar nr.18903/299/2022, 1387/24.02.2023 pronunțată în dosar nr.18505/299/2022 și nr. 8880/06.12.2023 pronunțată în dosar nr. 18773/299/2022, cu mențiunea rămânerii definitive.*

11.3. Opinia formatorului INM

Cu titlu prealabil, pornind de la conținutul normelor din cuprinsul OG nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, se impune precizarea că articolul 7 lit. c) din actul normativ menționat nu reglementează o contravenție, ci instituie o serie de obligații în sarcina **operatorilor economici- prestatori de servicii**:

- să folosească, în cadrul serviciilor prestate, numai produse și proceduri sigure și, după caz, dacă actele normative în vigoare prevăd, acestea să fie testate și/sau certificate, și să anunțe imediat existența pe piață a oricărui produs despre care au cunoștință că este periculos;

- să presteze numai servicii care nu afectează viața, sănătatea sau securitatea consumatorilor ori interesele economice ale acestora;

- să respecte condițiile prescrise sau declarate, precum și clauzele prevăzute în contracte;

- să asigure, la prestarea serviciilor nealimentare, condiții igienice, condițiile stabilite de producător, de actele normative în vigoare, precum și cele specifice desfășurării activității;

Încălcarea acestor obligații constituie contravenții, așa cum se prevede în art. 50 alin. (1) lit.a) și c) din OG nr. 21/1992:

” (1) *Constituie contravenții, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni, și se sancționează după cum urmează:*

a) *încălcarea dispozițiilor art. 4 alin. (1) și (2), art. 7 lit. a) a 2-a, a 3-a și a 5-a liniuță, lit. c) prima și a 2-a liniuță, cu amendă contravențională de la 3.000 lei la 30.000 lei; (.....)*

c) *încălcarea dispozițiilor art. 5, art. 7 lit. b) prima, a 2-a și a 5-a liniuță, lit. c) a 3-a și a 4-a liniuță, art. 9, art. 10 lit. a)-f), h) și i), art. 11 și 14, cu amendă contravențională de la 2.000 lei la 20.000 lei; (....)”*

Prin urmare, problema de practică judiciară supusă discuției privește calitatea de subiect activ al contravențiilor prevăzute în art. 50 alin. (1) lit.a) și c) din același act normativ, constând în încălcări ale obligațiilor instituite în sarcina operatorilor economici-prestatori de servicii prin art. 7 lit.c) din OG nr. 21/1992. Mai precis, se propune a se stabili dacă Administrația Domeniului Public al Sectorului 1 este operator economic în accepțiunea art. 7 lit.c).

Conform art. 2 pct. 3 din OG nr. 21/1992, operator economic este o persoană fizică sau juridică, autorizată, care în cadrul activității sale profesionale fabrică, importă, transportă sau comercializează produse ori părți din acestea sau prestează servicii; prestator este, potrivit **art. 2 pct. 7** din ordonanță, operatorul economic care furnizează servicii, iar noțiunea de ”serviciu” este definită în **art. 2 oct. 14** din ordonanță ca fiind activitatea, alta decât cea din care rezultă produse, efectuată în scopul satisfacerii unor necesități ale consumatorilor;

Este de observat că OG nr. 21/1992 nu distinge între diferitele categorii de subiecte de drept- persoane fizice sau juridice, persoane de drept public sau de drept privat, esențiale fiind: domeniul de activitate și autorizarea desfășurării activității profesionale.

Potrivit art. 1 alin. (2) și (3) din Regulamentul de organizare și funcționare al Administrației Domeniului Public Sector 1, aprobat prin H.C.L.S.1 nr. 112/28.06.2022¹³, aceasta este o instituție publică aflată în subordinea Consiliului Local al Sectorului 1, desfășurându-și activitatea în concordanță cu prevederile O.G. nr. 71/2002 privind organizarea și funcționarea serviciilor de administrare a domeniului public și privat de interes local

În temeiul art. 3 din OG nr. 71/2002, serviciile de administrare a domeniului public și privat sunt destinate satisfacerii unor nevoi ale comunităților locale, contribuie la ridicarea gradului de civilizație și confort al acestora și grupează activități edilitar-gospodărești și acțiuni de utilitate și interes public local. Ele pot fi desfășurate prin gestiune directă sau prin gestiune delegată (art. 10)

Conform art. 11 din același act normativ,

”1) În cazul gestiunii directe, autoritățile administrației publice locale își asuma nemijlocit toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea,

¹³ https://archive.primarias1.ro/hotarari-consiliu/2022/112.2022%2bNota%20contrasemnare%20SG_anonimizata.pdf

finanțarea, gestionarea și controlul funcționării serviciilor de administrare a domeniului public și privat, respectiv administrarea și exploatarea infrastructurii aferente.

(2) Gestiunea directă se realizează prin intermediul unor operatori furnizori/prestatori de servicii de administrare a domeniului public și privat, care pot fi:

a) compartimentele pentru administrarea domeniului public și privat, organizate în cadrul aparatului propriu al consiliilor locale comunale, orășenești, municipale și ale sectoarelor municipiului București, al consiliilor județene și/sau al Consiliului General al Municipiului București, după caz;

b) unul sau mai multe servicii publice, specializate și autorizate conform legii, având personalitate juridică și buget propriu, organizate în subordinea consiliilor locale comunale, orășenești, municipale și ale sectoarelor municipiului București, a consiliilor județene și/sau a Consiliului General al Municipiului București, după caz;

c) societăți reglementate de Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, înființate de autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale respective.

(...)"

Cât privește gestiunea delegată a serviciilor, art. 12 din OG nr. 71/2002 prevede că autoritățile administrației publice locale pot apela pentru realizarea serviciilor la unul sau la mai mulți operatori cărora le încredințează, în totalitate sau numai în parte, în baza unui contract de delegare a gestiunii, sarcinile și responsabilitățile proprii cu privire la gestiunea propriu-zisă a serviciilor, precum și la administrarea și exploatarea infrastructurii edilitar-urbane necesare realizării serviciilor.

Procedura de atribuire a contractelor de delegare a gestiunii se stabilește, după caz, conform prevederilor Legii nr. 98/2016* privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr. 100/2016** privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare.

**Art. 3 alin. (1) lit. jj) din OG nr. 98/2016: operator economic - orice persoană fizică sau juridică, de drept public ori de drept privat, sau grup ori asociere de astfel de persoane, care oferă în mod licit pe piață executarea de lucrări și/sau a unei construcții, furnizarea de produse ori prestarea de servicii, inclusiv orice asociere temporară formată între două ori mai multe dintre aceste entități;*

***Art. 5 alin. (1) lit x) din OG nr. 100/2016: operator economic - orice persoană fizică sau juridică, de drept public sau de drept privat, sau grup ori asociere, inclusiv temporară, de astfel de persoane, care oferă pe piață, în mod licit, executarea de lucrări și/sau a unei construcții, furnizarea de produse sau prestarea de servicii;*

Așadar, în definirea noțiunii de operator economic/ furnizor/ prestator de servicii, niciunul dintre textele normative citate nu exclude subiectele de drept public și nu induce ideea unei incompatibilități între noțiunea de operator economic și aceea de instituție publică, incompatibilitate care, în câmpul de aplicare al art. 7 din OG nr. 21/1992, să

atrage interpretarea potrivit căreia o instituție publică prestatoare de servicii nu ar putea fi titular al obligațiilor enumerate acolo.

Dimpotrivă, interpretarea coroborată a prevederilor legale evocate conduce la concluzia că serviciile publice, specializate și autorizate conform legii, având personalitate juridică și buget propriu, organizate în subordinea consiliilor locale comunale, orașenești, municipale și ale sectoarelor municipiului București, a consiliilor județene și/sau a Consiliului General al Municipiului București- categorie în care se încadrează și Administrația Domeniului Public Sectorului 1, ca instituție publică în subordinea Consiliului Local Sector 1-, au calitatea de operatori/furnizori de servicii de administrare a domeniului public și privat, subsumată noțiunii de operator economic- prestator de servicii în definiția legală oferită de art. 2 din OG nr. 21/1992.

Prin urmare, pentru problema de drept analizată propunem următoarea soluție, formulată într-un mod care să-i confere un grad de abstractizare adecvat activității de față:

Instituțiile publice aflate în subordinea consiliilor locale comunale, orașenești, municipale și ale sectoarelor municipiului București, a consiliilor județene și/sau a Consiliului General al Municipiului București, specializate și autorizate, potrivit legii, să presteze servicii de administrare a domeniului public, au calitatea de operator economic în accepțiunea art. 7 lit.c) din OG nr. 21/1992 și pot fi subiecte active ale contravențiilor prevăzute în art. 50 alin. (1) lit.a) și c) din același act normativ.

În unanimitate a fost însușită opinia formatorului INM.

12. Titlul problemei de drept: Modalitatea de comunicare a solicitării formulate în condițiile art. 39 alin. 1 din O.U.G. nr. 195/2002 de către poliția rutieră sau cea locală, referitoare la obținerea datelor de identificare ale persoanei căreia i-a fost încredințat vehiculul pentru a fi condus pe drumurile publice, atunci când comunicarea prin poștă a fost restituită cu mențiunea „expirat termen de păstrare”(Judecătoria Sectorului 2 București)

Materia: civil

Subcategoria: civil

Obiect Ecris: plângere contravențională

Act normativ incident: O.U.G. nr. 195/2002; O.G. nr. 2/2001

Cuvinte cheie: art. 39 alin. 1 din O.U.G. nr. 195/2002; Decizia nr. 10/2013 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - completul pentru soluționarea recursului în interesul legii

12.1 Practica judiciară

Într-o opinie, s-a apreciat că modalitatea de comunicare a solicitării formulate în condițiile art. 39 alin. 1 din O.U.G. nr. 195/2002 de către poliția rutieră sau cea locală, referitoare la obținerea datelor de identificare ale persoanei căreia i-a fost încredințat

vehiculul pentru a fi condus pe drumurile publice, trebuie să respecte procedura reglementată de art. 27 din O.G. nr. 2/2001, respectiv atunci când comunicarea prin poștă a fost restituită cu mențiunea „expirat termen de păstrare”, poliția rutieră sau cea locală are obligația de a proceda la afișarea solicitării de informații, similar procedurii de comunicare a procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

În acest sens, prin sentința civilă nr. 3766/21.03.2024 pronunțată de Judecătoria Sectorului 2 București în dosarul nr. 22722/300/2023, definitivă, s-a reținut că „Adresa a fost transmisă petentului prin poștă, cu confirmare de primire, corespondența fiind restituită cu mențiunea expirat termen păstrare. Din înscrisurile depuse de intimată la dosar *nu* rezultă comunicarea adresei către petentă într-o altă modalitate ulterior restituirii acesteia. Față de premisele anterior expuse, apreciază instanța că *nu* a fost făcută dovada transmiterii *efective* a adresei nr. (...) către petent, cât timp corespondența s-a întors cu mențiunea expirat termen păstrare. Altfel, aplicând prin analogie dispozițiile art. 27 din O.G. nr. 2/2001 și Decizia nr. 10/2013 a Î.C.C.J. - completul R.I.L., care stabilesc procedura de comunicare a actului sancționator, aceleași exigențe se impun a fi aplicate și în ce privește comunicarea adresei nr. (...), întrucât comunicarea adresei naște în sarcina persoanei anumite consecințe care, prin omisiune, conduc la atragerea răspunderii contravenționale, fiind firesc ca standardul de protecție să fie identic cu cel din materia comunicării procesului-verbal de constatare și aplicare a sancțiunii contravenționale. Or, consecutiv întoarcerii corespondenței cu mențiunea expirat termen păstrare, intimata era obligată a afișa înștiințarea la domiciliul petentului, pentru respectarea garanțiilor de care se bucură petentul în ce privește atragerea răspunderii sale contravenționale, omisiune care atrage *nelegalitatea* procedurii de comunicare a notificării adresei nr. (...)”.

Totodată, prin decizia civilă nr. 1654/28.05.2024 pronunțată de Tribunalul București în dosarul nr. 21188/4/2023, în faza procesuală a apelului, definitivă, s-a reținut că „Astfel, deși au fost solicitate intimatei petente date, iar comunicarea a fost efectuată la adresa cu care aceasta figura în baza de date, comunicarea nu a ajuns efectiv în posesia intimatei petente, trimiterea poștală nefiind ridicată, iar o altă comunicare sau afișare a comunicării nu a fost efectuată”. (n.r. - soluția a fost de respingere a apelului, prima instanță reținând lipsa vinovăției contravenientului, întrucât comunicarea nu a fost afișată pe ușa acestuia).

Într-o a doua opinie, s-a apreciat că modalitatea de comunicare a solicitării formulate în condițiile art. 39 alin. 1 din O.U.G. nr. 195/2002 de către poliția rutieră sau cea locală, referitoare la obținerea datelor de identificare ale persoanei căreia i-a fost încredințat vehiculul pentru a fi condus pe drumurile publice, trebuie să respecte procedura reglementată de art. 163 Cod procedură civilă, față de prevederile art. 47 din O.G. nr. 2/2001, dispozițiile O.U.G. nr. 195/2002 completându-se cu cele din materia comunicării din Codul de procedură civilă. Astfel, atunci când destinatarul nu este găsit la domiciliu sau reședință, înmânarea comunicării va urma procedura reglementată de art.

163 alin. 6 sau 7 Cod procedură civilă, iar, în lipsa persoanelor respective, comunicarea va fi lăsată la cutia poștală sau, în lipsa acesteia, va fi afișată înștiințarea pe ușa persoanei.

În acest sens, prin decizia civilă nr. 563/06.03.2024 pronunțată de Tribunalul București în dosarul nr. 24312/300/2023, în faza procesuală a apelului, definitivă, s-a reținut că „În ceea ce privește procedura de comunicare a adresei, denumita *comunicare* în Anexa 1C al Regulamentul de aplicare a O.U.G., instanța constata ca nici O.U.G. nr. 195/2002 și nici Regulamentul de aplicare nu conțin prevederi cu privire la modalitatea de comunicare a adresei și nici o norma de trimitere la alt act normativ, astfel ca sunt aplicabile normele de drept comun în materie contravențională, respectiv O.G. nr. 2/2001. În cazul de față, fiind pusă în discuție legalitatea procedurii de comunicare a unei adrese emise de o autoritate publică, normele legale aplicabile, în temeiul art. 47 din O.G. nr. 2/2001. Potrivit art. 155 Cod procedură civilă, (1) Vor fi citați: (...) 6. persoanele fizice, la domiciliul lor; în cazul în care nu locuiesc la domiciliu, citarea se va face la reședința cunoscută ori la locul ales de ele; în lipsa acestora, citarea poate fi făcută la locul cunoscut unde își desfășoară permanent activitatea curentă. (...) Luând în considerare aceste dispoziții, instanța reține ca apelanta avea obligația să comunice adresa prin agent sau prin posta la domiciliul intimatului - petent înregistrat în evidențele oficiale, urmând a fi depusă la cutia poștală, dacă aceasta există sau afișată înștiințare pe ușa locuinței intimatului, dacă lipsește cutia poștală”.

Într-o a treia opinie, s-a apreciat că modalitatea de comunicare a solicitării formulate în condițiile art. 39 alin. 1 din O.U.G. nr. 195/2002 de către poliția rutieră sau cea locală, referitoare la obținerea datelor de identificare ale persoanei căreia i-a fost încredințat vehiculul pentru a fi condus pe drumurile publice, este cea prin scrisoare recomandată, cu confirmare de primire, nefiind necesară afișarea subsecventă a înștiințării pe ușa destinatarului atunci când comunicarea a fost restituită cu mențiunea „expirat termen de păstrare”.

În acest sens, prin decizia civilă nr. 1517/15.05.2024 pronunțată de Tribunalul București în dosarul nr. 24307/300/2023, în faza procesuală a apelului, definitivă, s-a reținut că „Dispozițiile menționate (n.r. - art. 27 din O.G. nr. 2/2001) se referă numai la modalitatea de comunicare a unui proces-verbal prin care s-a reținut o contravenție în sarcina unei persoane și s-a aplicat o sancțiune contravențională, nefiind aplicabile oricărui act de corespondență al unei autorități publice. Sancționarea contravențională fiind asimilată sancționării penale, a fost necesară asigurarea unei garanții privind cunoașterea acuzației de către contravenient și asigurarea posibilității contestării acesteia. În schimb, adresa nr. (...) nu aduce vreo acuzație petentului și nu stabilește vreo sancțiune, astfel că nu era supusă rigorilor de comunicare a unui proces-verbal”.

Totodată, prin decizia civilă nr. 1272/22.04.2024 pronunțată de Tribunalul București în dosarul nr. 15163/300/2023, în faza procesuală a apelului, definitivă, s-a reținut că „Atunci când a vrut să ofere o protecție suplimentară destinatarilor actelor întocmite în numele lor, legiuitorul a instituit proceduri mai complexe pentru comunicare,

precum în cazul procesului-verbal de contravenție, unde ulterior încercării de comunicare prin scrisoare recomandată este necesară afișarea acestuia la domiciliu, sau în cazul actelor reglementate de Codul de Procedură Fiscală, unde ulterior încercării aceluiași tip de comunicare se impune comunicarea prin publicitate. Cu toate acestea, în cazul solicitării de comunicare a datelor conducătorului auto, legiuitorul nu a prevăzut asemenea proceduri, considerând suficientă simpla comunicare a solicitării, neurmata de garanții suplimentare. În esență, apelanta își invocă propria culpă în neridicarea trimiterii expediate de intimată, susținând că atâta vreme cât nu a ridicat-o efectiv (deși nu putea fi obligată să aibă un asemenea comportament), nu se poate considera că a avut cunoștință de solicitare. Or, o asemenea interpretare a dispozițiilor legale nu poate fi reținută”.

12.2 Opinia referentului

Conform art. 39 alin. 1 din O.U.G. nr. 195/2002, „La solicitarea poliției rutiere sau a poliției locale, proprietarul sau deținătorul mandatat al unui vehicul este obligat să comunice acesteia, în termenul indicat în cuprinsul solicitării, datele de identificare ale persoanei căreia ia încredințat vehiculul pentru a-l conduce pe drumurile publice. Poliția locală poate solicita aceste date de identificare numai în legătură cu exercitarea competențelor în domeniul circulației pe drumurile publice”.

Astfel, contravenția incriminată este omisivă, pentru reținerea acesteia în sarcina proprietarului vehiculului fiind necesară determinarea *datei* la care se consideră comunicată solicitarea de informații, moment de la care curge termenul stabilit de poliția rutieră sau locală pentru comunicarea informațiilor. Or, dacă s-ar aprecia corectă a treia opinie, nu ar putea fi determinată în mod precis data săvârșirii contravenției.

Tocmai din acest motiv, pentru comunicarea procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, legiuitorul a reglementat o procedură subsidiară de afișare, moment univoc de la care curge termenul de formulare a contestației împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, atunci când comunicarea prin poștă se întoarce la organul constatator cu mențiunea „expirat termen de păstrare”.

S-a apreciat că aceleași garanții referitoare la comunicarea actelor în materia contravențională trebuie aplicate inclusiv în ce privește solicitarea de informații reglementată de dispozițiile art. 39 alin. 1 din O.U.G. nr. 195/2002, întrucât dispozițiile O.U.G. nr. 195/2002 se completează cu cele ale O.G. nr. 2/2001, iar răspunderea contravențională este angajată în sarcina proprietarului vehiculului la momentul expirării termenului stabilit de agentul constatator pentru comunicarea informațiilor, iar nu la momentul comunicării procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

De asemenea, dispozițiile O.G. nr. 195/2002 și ale O.G. nr. 2/2001 se completează cu cele ale Codului de procedură civilă, însă în măsura în care există compatibilitate cu specificul reglementării.

Or, procedura de comunicare a actelor procedurale de către instanța de judecată este una formală, precedată de existența unei infrastructuri informatice care permite

generarea de formulare de comunicări, în condițiile art. 163 Cod procedură civilă, ce urmează a fi comunicate de agentul procedural al instanței sau de factorul poștal.

O astfel de infrastructură nu este, însă, disponibilă la nivelul poliției rutiere sau locale, care utilizează *inclusiv* pentru comunicarea procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției trimiterea poștală cu confirmare de primire, conform art. 2 pct. 21 din O.U.G. nr. 13/2013 privind serviciile poștale.

Astfel, s-a apreciat că a doua opinie impune în sarcina poliției rutiere sau locale îndeplinirea unei proceduri de comunicare incompatibilă cu specificul activității instituțiilor respective.

Pentru motivele indicate, apreciem că prima opinie este cea care asigură atât determinarea datei de la care începe să curgă termenul de comunicare a informațiilor de către proprietarul vehiculului, la împlinirea căruia poate fi angajată răspunderea sa contravențională pentru omisiunea de comunicare a datelor solicitate de către poliția rutieră sau cea locală, cât și stabilirea vinovăției proprietarului vehiculului, aceasta nefiind dedusă din culpa în neridicarea corespondenței, vinovăția în materia contravențională, similar celei penale, neputând fi prezumată, ci dovedită în mod corespunzător.

Suplimentar, în considerentele Deciziei nr. 10/10.06.2013 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în dosarul nr. 7/2013, completul competent să judece recursul în interesul legii, s-a reținut că *în situația neprezentării contravenientului la oficiul poștal, după avizare, există un dubiu asupra luării la cunoștință a actului comunicat, respectiv că nu se poate afirma de plano că persoana avizată, prin atitudinea sa, încearcă să amâne la nesfârșit comunicarea procesului-verbal. Nu poate fi aplicat nici principiul nemo auditur propriam turpitudinem allegans, deoarece nu poate fi cunoscut motivul neprezentării persoanei avizate la oficiul poștal. În ipoteza prezentată, reiese că nu poate fi considerată ca fiind valabilă comunicarea, dacă persoana sancționată nu s-a prezentat la oficiul poștal pentru ridicarea actului.*

Or, aceleași considerente considerăm că sunt aplicabile și în privința comunicării solicitării de informații de către poliția rutieră sau poliția locală, respectiv că nu se poate prezuma reaua-credință a destinatarului, dar nici faptul că a luat cunoștință în mod efectiv de conținutul comunicării, ce conduce la existența unui dubiu asupra vinovăției sale în săvârșirea faptei contravenționale omisive imputate, cu atât mai mult cu cât în avizul lăsat contravenientului nu poartă mențiunea expeditorului și a conținutului trimiterii poștale.

S-au anexat sentința civilă nr.3766/21.03.2024 pronunțată în dosar nr.22722/300/2023, deciziile civile nr.563/06.03.2024 pronunțată în dosar 24312/300/2023, nr.1517/15.05.2024 pronunțată în dosar 24307/300/2023, nr.1272/22.04.2024 pronunțată în dosar nr.15163/300/2023 și nr. 1654/28.05.2024 pronunțată în dosarul nr. 21188/4/2023, cu mențiunea rămânerii definitive.

12.3. Opinia formatorului INM

Potrivit art. 102 alin. (1) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice „*Constituie contravenții și se sancționează cu amenda prevăzută în clasa a IV-a de sancțiuni următoarele fapte săvârșite de persoane fizice: (...) pct. 14 nerespectarea de către proprietarul sau deținătorul mandatat al unui vehicul a obligației de a comunica, în termenul indicat în cuprinsul solicitării poliției rutiere sau poliției locale, după caz, datele de identificare ale persoanei căreia i-a încredințat vehiculul pentru a-l conduce pe drumurile publice, prevăzute la art. 39*”.

Din lectura atentă a normei legale menționate reiese a constitui elemente esențiale pentru conținutul constitutiv al acelei contravenții (i) existența unei solicitări a poliției rutiere sau a poliției locale de a se comunica datele de identificare ale persoanei căreia i-a fost încredințat vehiculul pentru a-l conduce pe drumurile publice și (ii) nerespectarea de către proprietarul sau deținătorul mandatat al unui vehicul a obligației de comunicare a datelor respective, în termenul indicat în cuprinsul solicitării organelor de poliție.

În acest context, mai reținem că art. 39 din aceeași Ordonanță de Urgență a Guvernului prevede că „(1) *La solicitarea poliției rutiere sau a poliției locale, proprietarul sau deținătorul mandatat al unui vehicul este obligat să comunice acesteia, în termenul indicat în cuprinsul solicitării, datele de identificare ale persoanei căreia i-a încredințat vehiculul pentru a-l conduce pe drumurile publice. Poliția locală poate solicita aceste date de identificare numai în legătură cu exercitarea competențelor în domeniul circulației pe drumurile publice. (2) Obligația de a comunica datele de identificare, prevăzută la alin. (1), se consideră îndeplinită dacă proprietarul sau deținătorul mandatat al unui vehicul comunică numele, prenumele, codul numeric personal, domiciliul sau reședința, numărul și seria actului de identitate ale persoanei căreia i-a încredințat vehiculul pentru a-l conduce pe drumurile publice ori, în cazul cetățenilor străini, al persoanelor fără cetățenie sau al cetățenilor români cu domiciliul în străinătate, și seria și numărul pașaportului ori ale altui document de trecere a frontierei de stat, data eliberării acestuia și statul emitent. (3) Comunicarea solicitării prevăzute la alin. (1) și a datelor prevăzute la alin. (2) se poate realiza și prin platforme informatice destinate furnizării de servicii electronice, atunci când proprietarul sau deținătorul mandatat al unui vehicul a optat pentru această modalitate de comunicare. (4) Solicitarea prevăzută la alin. (1) se consideră comunicată în termen de 5 zile de la data punerii la dispoziția proprietarului sau deținătorului mandatat al unui vehicul prin mijlocul electronic de transmitere la distanță. (5) Solicitarea prevăzută la alin. (1) întocmită ca înscris în formă electronică, în cazul în care nu poate fi comunicată în modalitatea prevăzută la alin. (3), se consideră comunicată la data comunicării copiei acesteia, imprimată pe suport hârtie. Documentul astfel rezultat nu trebuie să poarte semnătura olografă a polițistului rutier.*”.

Observăm astfel că legiuitorul a lămurit, ca urmare a modificărilor aduse O.U.G. nr. 195/2002 prin Legea nr. 383/2022, faptul că atât solicitarea organelor de poliție, cât și

răspunsul proprietarului sau deținătorului mandatat al vehiculului pot fi comunicate prin platformele informatice destinate furnizării de servicii electronice, atunci când proprietarul sau deținătorul mandatat al unui vehicul au optat pentru această modalitate de comunicare. Într-o astfel de ipoteză, norma legală a art. 39 prevede atât modalitatea în care se comunică solicitarea poliției rutiere sau a poliției locale, cât și data la care acea solicitare se consideră comunicată.

Cu toate acestea, comunicarea solicitării organelor de poliție prin platformele informatice destinate furnizării de servicii electronice nu reprezintă singura modalitate admisă de lege, din moment ce este condiționată de acordul proprietarului sau deținătorului mandatat al unui vehicul.

Altfel spus, în lipsa opțiunii prevăzute de art. 39 alin. (3) amintit anterior, poliția rutieră sau poliția locală poate utiliza un alt mijloc de comunicare a respectivei solicitări, care să permită transmiterea solicitării și recepționarea acesteia, instanța de trimitere indicând existența unei practici judiciare neunitare pentru ipoteza în care comunicarea prin poștă a fost restituită cu mențiunea «expirat termen păstrare».

La acest moment al analizei, opinăm ca fiind esențial pentru întrunirea conținutului constitutiv al contravenției în discuție existența unei solicitări care să poată fi considerată a fi fost comunicată proprietarului sau deținătorului mandatat al unui vehicul, astfel încât acesta să poată cunoaște obligația și termenul stabilite de poliția rutieră sau poliția locală, dat fiind că răspunderea ce se angajează în caz de neconformare este cea contravențională.

Însă, din moment ce solicitarea transmisă de poliția rutieră sau poliția locală este restituită de serviciul poștal, aceasta nu poate fi apreciată a se fi comunicat destinatarului. Astfel, atunci când comunicarea poștală a solicitării organelor de poliție a fost restituită cu mențiunea «expirat termen păstrare», nu este întrunită premisa esențială a considerării că solicitarea organelor de poliție a ajuns la cunoștința proprietarului sau deținătorului mandatat al unui vehicul pentru a începe să curgă termenul în care acesta trebuie să își îndeplinească obligația de informare a poliției rutiere sau a poliției locale.

În aceste condiții, dacă o trimitere poștală prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire nu a avut rezultatul urmărit de organele de poliție, solicitarea acestora orientată către primirea într-un anumit termen a unui răspuns din partea proprietarului sau deținătorului mandatat al unui vehicul va trebui comunicată din nou într-o modalitate mai eficientă.

Revenind la reglementarea O.U.G. nr. 195/2002, aceasta arată la art. 109 alin. (9) că *„Prevederile prezentei ordonanțe de urgență referitoare la contravenții se completează cu cele ale Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, dacă prin prezenta ordonanță de urgență nu se dispune altfel.”*

Potrivit art. 27 din O.G. nr. 2/2001 „Comunicarea procesului-verbal se face prin poștă, cu aviz de primire, sau prin afișare la domiciliul sau la sediul contravenientului ...”.

Totuși, această din urmă normă juridică are ca premisă de aplicare o comunicare a unui proces-verbal de constatare și sancționare a contravenției, ca act de angajare a răspunderii contravenționale, iar nu a unor înscrisuri într-o procedură administrativă premergătoare. În mod corespunzător, cum ipoteza de aplicare a art. 27 din O.G. nr. 2/2001 este diferită de cea de la art. 102 alin. (1) pct. 14 raportat la art. 39 din O.U.G. nr. 195/2002, în discuție nu este o completare a unei norme speciale cu dreptul comun.

În schimb, reținem că reglementarea de drept comun sau generală în materie de procedură civilă, respectiv Codul de procedură civilă, admite analogia atunci când problema litigioasă nu poate fi soluționată în baza legii sau a uzanțelor. Într-un astfel de context, mecanismul de la art. 27 alin. (1) teza finală din O.G. nr. 2/2001, anume afișarea la domiciliul sau sediul persoanei respective, poate fi folosit de organele de poliție pentru comunicarea solicitării prevăzute de art. 39 din O.U.G. nr. 195/2002, în subsidiar față de comunicarea prin poștă, cu aviz de primire.

Pentru a conchide astfel, mai observăm că la art. 109 din O.U.G. nr. 195/2002 se prevede în esență că procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției încheiat potrivit acestui act normativ, prin derogare de la art. 27 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, poate fi comunicat prin platforme informatice destinate furnizării de servicii electronice, atunci când contravenientul a optat pentru această modalitate de comunicare.

Așadar, în materia O.U.G. nr. 195/2002 atât solicitarea vizată de art. 39 din conținutul său, cât și procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției pot fi comunicate destinatarului prin platforme informatice destinate furnizării de servicii electronice, atunci când persoana respectivă a optat pentru această modalitate de comunicare.

Concordanța în modalitatea de comunicare a acestora atunci când se recurge la platforme informatice destinate furnizării de servicii electronice indică o intenție a legiuitorului de a privi acele înscrisuri de manieră similară sub aspectul aducerii lor la cunoștința persoanei interesate. În mod corespunzător, chiar în lipsa utilizării acelor platforme informatice, comunicarea solicitării vizate de art. 39 din O.U.G. nr. 195/2002 poate interveni în aceeași modalitate în care se realizează comunicarea procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, anume potrivit art. 27 din O.G. nr. 2/2001, argumentul analogiei consolidând concluzia expusă.

Cât despre posibilitatea de completare a reglementării art. 39 din O.U.G. nr. 195/2002 cu dispozițiile art. 163 din Codul de procedură civilă în ceea ce privește comunicarea solicitării poliției rutiere sau a poliției locale, subliniem faptul că premisa esențială a problemei de drept de față este aceea că s-a realizat o trimitere poștală ce a

fost restituită cu mențiunea «expirat termen păstrare». Or, eventuala completare cu dispozițiile Codului de procedură civilă ar fi putut fi în discuție dacă aceasta constituia modalitatea de comunicare primară / inițială, iar nu subsecventă unei comunicări efectuate de organul de poliție prin poștă cu aviz de primire.

În consecință, propunem următorul răspuns pentru problema de drept analizată:

Atunci când comunicarea solicitării formulate în condițiile art. 39 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2002 s-a realizat inițial de poliția rutieră sau poliția locală prin poștă, dar a fost restituită cu mențiunea «expirat termen păstrare», iar proprietarul sau deținătorul mandatat al unui vehicul nu a optat pentru modalitatea de comunicare prin platforme informatice destinate furnizării de servicii electronice, în subsidiar organul de poliție va afișa acea solicitare la domiciliul sau la sediul contravenientului, aplicând prin analogie art. 27 din O.G. nr. 2/2001.

Participanții au fost de acord în unanimitate cu opinia formatorului INM.

V. Punctaj suplimentar de discuții

13. Titlul problemei de drept: Posibilitatea de transfer a dreptului de a obține certificate verzi, în cazul înstrăinării (prin vânzare sau închiriere) centralei electrice (Curtea de Apel București)

Materia: *contencios administrativ*

Subcategoria: *obținerea energiei din surse regenerabile*

Obiect ECRIS: *anulare a unor acte administrative emise de autoritatea de reglementare în domeniul energiei*

Acte normative incidente: *Ordinul Autorității Naționale de Reglementare în domeniul Energiei (ANRE) nr. 12/2015 și anexa la acesta, Legea nr. 220/2008, Regulamentul de modificare, suspendare, întrerupere și retragere a acreditării acordate centralelor electrice de producere a energiei electrice din surse regenerabile de energie, precum și de stabilire a drepturilor și obligațiilor producătorilor de energie electrică acreditați, aprobat prin Ordinul ANRE nr. 179/2018*

Cuvinte cheie: *certificate verzi, tranzacționare*

13.1. Practica judiciară

În practica judiciară, există opinii diferite privind posibilitatea de transfer a dreptului de a obține certificate verzi în cazul înstrăinării (prin vânzare sau închiriere) centralei electrice.

Reclamantele - societăți privind activitatea comercială - solicită anularea unor acte administrative prin care li s-a respins cerere de acordare (recunoaștere) a dreptului

de a utiliza certificatele verzi acordate unor alte societăți, de la care au cumpărat sau au închiriat centrale electrice.

De asemenea, în unele cazuri, certificatele verzi obiect al litigiului au fost amânate la tranzacționare.

Într-o primă opinie, s-a apreciat că prin OUG 57/2013 a fost amânată temporar tranzacționarea unui anumit număr de certificate verzi, pentru perioada 01.07.2013-31.12.2020, de la producătorii acreditați, certificatele urmând să fie emise etapizat.

S-a reținut că prin vânzarea centralei electrice producătorul inițial nu este văduvit de beneficiul CV, această teză fiind susținută în drept de dispozițiile Legii nr. 220/2008 pentru stabilirea sistemului de promovare a producerii energiei din surse regenerabile de energie.

Astfel, în considerarea acestei opinii, instanța a reținut că, în drept, sistemul de promovare a producerii energiei din surse regenerabile de energie este reglementat la nivel primar de art. 3 alin. 3 din Legea nr. 220/2008 și de art. 3 alin. 2 lit. a din Regulamentul aprobat de OANRE (ROANRE) nr. 179/2008, care definește noțiunea de acreditare, precum și de art. 9 al. 5 din același act de reglementare.

Din cuprinsul dispozițiilor legale menționate, se apreciază că dreptul de a beneficia de certificate verzi în temeiul Legii nr. 220/2008 se poate exercita doar începând cu data emiterii deciziei de acreditare de ANRE, din moment ce art. 4 alin. 6 din Lege prevede că ANRE acreditează producătorii de energie electrică din surse regenerabile de energie pentru a beneficia de sistemul de promovare prin certificate verzi, în condițiile prevăzute în Regulamentul de acreditare a producătorilor de energie electrică din surse regenerabile de energie pentru aplicarea sistemului de promovare prin certificate verzi. De asemenea, art. 5 alin. 3 din Regulamentul de modificare, suspendare, întrerupere și retragere a acreditării acordate centralelor electrice de producere a energiei electrice din surse regenerabile de energie stabilește inclusiv procedura ce trebuie urmată în cazul modificării titularului acreditării.

Întrucât dreptul de a beneficia de sistemul de promovare prin CV este conferit de lege doar producătorului acreditat prin decizia ANRE, contractul de transfer de active în temeiul căruia reclamanta a devenit proprietara centralei electrice nu poate fi opus părâtei sau ANRE ca un act juridic ce a stabilit transferul acreditării de la societatea inițială, modificarea titularului acreditării realizându-se doar printr-o decizie emisă de părât în condițiile Legii nr. 220/2008 și ale Regulamentului aprobat prin OANRE 179/2018, procedură urmată de reclamantă la nivelul anului 2020.

De asemenea, decizia de acreditare emisă de ANRE nu produce efecte în ceea ce privește dreptul de a beneficia de sistemul de promovare prin CV retroactiv, ci doar pentru viitor, astfel cum prevede expres art. 6 alin. 8 din Legea nr. 220/2008.

OANRE nr. 12/2015 nu reglementează infralegal în domeniul sistemului de promovare prin certificate verzi, fiind emis în temeiul Legii nr. 123/2012 pentru aprobarea Regulamentului pentru acordarea licențelor și autorizațiilor în sectorul energiei electrice. În temeiul art.

44 alin. 1 lit. b din regulament, reclamanta are dreptul de a-i fi transferate capacitățile energetice prevăzute în condițiile specifice asociate unei autorizații de înființare (licențe), însă dreptul de a beneficia de sistemul de promovare a producerii energiei din surse regenerabile de energie rămâne reglementat de Legea nr. 220/2008 și de regulamentele emise pentru punerea în aplicare a acestei legi.

De altfel, nici art. 9 alin. 5 din OANRE nr. 179/2018 nu este aplicabil situației juridice a reclamantei, întrucât nu ne aflăm în ipotezele reglementate de acest text, respectiv: ulterior emiterii primei decizii de acreditare au intervenit perioade de suspendare la cerere motivată și aprobată de ANRE sau din motive neimputabile acestuia sau de întrerupere a deciziei de acreditare din motive neimputabile acestuia. Transferul proprietății asupra centralei electrice a determinat modificarea titularului acreditării.

În plus față de cele precizate, relevante sunt și dispozițiile art. 10 alin. 1 și 5 din Legea nr. 220/2008 referitoare la tranzacționarea CV.

De asemenea, faptul că pârâta a recunoscut existența certificatelor verzi precum și tranzacția ce a avut loc între societăți nu schimbă regimul juridic al acestora și nici obligațiile pârâtei în raport de aceste certificate însă cu condiția ca circuitul lor să fie conform dispozițiilor legale. Tranzacțiile încheiate între societăți sunt opozabile părților contractante. În ceea ce privește obligațiile pârâtei, precum și ANRE față de aceste certificate, tranzacțiile produc efecte doar în situația în care acestea se încadrează în normele legale redete.

Hotărâri relevante:

- sentința civilă nr. 784/09.05.2023, pronunțată de CAB - SCAF VIII în dosarul nr. 6194/2/2022, nedefinitivă;

- sentința civilă nr. 1821/17.10.2022, pronunțată de CAB - SCAF IX în dosarul nr. 5.526/2/2021, definitivă prin decizia civilă nr. 1735/27.03.2024 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție-secția de contencios administrativ și fiscal

În cea de-a doua opinie s-a apreciat că este întemeiată cererea dobânditorului centralei electrice de a obține certificatele verzi amânate la tranzacționare. Se are în vedere că dispozițiile legale nu interzic locatarului centralei electrice preluarea certificatelor verzi aferente energiei produse de centrala electrică ce face obiectul locațiunii, fiind relevant în acest sens și principiul de drept conform căruia „tot ceea ce nu este interzis, este permis”.

De altfel, s-a mai reținut că în cuprinsul Expunerii de motive ce a fundamentat proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr. 220/2008 pentru stabilirea sistemului de promovare a producerii energiei de surse regenerabile de energie, s-a reținut că „având în vedere că în prezent există multe tranzacții de acest tip în derulare (vânzarea - cumpărarea de centrale electrice), iar Legea nr. 220/2008 nu conține prevederi care să clarifice regimul certificatelor verzi aflate în contul producătorului de energie electrică din surse regenerabile și a celor amânate de la tranzacționare pentru situația închirierii/ înstrăinării centralelor electrice acreditate, este necesară introducerea,

în regim de urgență, a noi prevederi legale prin care să se prevadă faptul că, la înstrăinarea unei centrale electrice acreditate transferul de certificate verzi aflate în contul producătorului de E-SRE în calitate de vânzător și furnizorul de energie electrică în calitate de cumpărător, să fie respectată. (...) Astfel, interzicerea posibilității de tranzacționare a certificatelor verzi o dată cu centrala electrică poate aduce prejudicii grave producătorilor de E-SRE în calitate de vânzători nu vor putea vinde certificatele verzi, ca urmare a vidului legislativ, iar producători de E-SRE în calitate de cumpărători nu vor mai putea valorifica certificatele verzi, pentru că deja aceste certificate verzi au făcut obiectul unei tranzacții.”

Pe parcursul implementării schemei de sprijin normele au fost succesiv clarificate, conducând la concluzia că titularul acreditării se poate schimba, este evident că în ipoteza în care energia electrică din surse regenerabile generată de o centrală electrică acreditată a fost deja livrată în rețea și/sau la consumatori, atunci în sarcina operatorului de transport și de sistem se naște obligația de a-i conferi titularului dreptului de proprietate/folosință (inițial sau succesorului său) asupra centralei electrice respective certificatele verzi pentru fiecare 1 MWh. O interpretare contrară ar însemna că dreptul asupra certificatelor verzi este negat oricărui și tuturor dobânditorilor legali ai centralei electrice și că, în consecință, unele certificate verzi ar ajunge să fie lipsite de eficacitate.

Art. 10 alin. (1) din Regulamentul de emiteră al certificatelor verzi reglementează dreptul operatorilor economici acreditați de a primi certificate verzi începând cu data emiterii deciziei de acreditare, însă legea nu împiedică operatorul economic să dobândească certificate verzi aferente energiei produse și livrate anterior acreditării sale.

De altfel, în ipoteza în care legiuitorul nu ar fi apreciat ca fiind oportună acordarea certificatelor verzi persoanei care a preluat, în orice fel, o centrală electrică, la un moment ulterior celui în care ar fi trebuit emis certificatul verde, atunci acesta nu ar fi dispus modificarea Legii nr. 228/2008 prin Legea nr. 5/2023, prevăzând prin art. 51 și 52 că certificatele verzi aflate în cont, precum și certificatele verzi amânate de la tranzacționare conform prevederilor art. 6 alin. (21) și (25) ale producătorului de energie electrică din surse regenerabile care înstrăinează o centrală electrică acreditată se pot transfera producătorului care preia centrala electrică respectivă, fără a fi considerată tranzacție comercială în sensul alin. (5), cu condiția ca certificatele verzi sunt transferate să fie emise pentru energia electrică produsă și livrată din centrala electrică care face obiectul înstrăinării.

Or, chiar dacă aceste norme au fost adoptate ulterior introducerii prezentei acțiuni, instanța reține că, în esență, legiuitorul a urmărit să acopere un vid legislativ, iar simplul fapt că anterior acestui moment această situație juridică nu era legiferată în mod expres nu poate duce la concluzia că o astfel de interpretare nu ar fi permisă, astfel cum argumentează pârâtul.

De altfel, pentru identitate de rațiune, având în vedere că legiuitorul a deschis calea unui astfel de transfer în ipoteza vânzării unui centrale electrice, este evident că din

punct de vedere juridic, trebuie tratată în mod similar și situația în care cu privire la o centrală electrică se încheie un contract de închiriere, respectiv se cedează dreptul de folosință asupra acesteia.

În acest context, faptul că legea specială în materia promovării energiei din surse regenerabile nu cuprindea până la data adoptării Legii nr. 5/2023 prevederi exprese cu privire la transferul drepturilor asupra certificatelor verzi odată cu dreptul de proprietate asupra centralei electrice nu poate sta drept argument pentru ignorarea cadrului normativ existent și aplicabil actelor juridice încheiate anterior Legii nr. 5/2023 (și implicit efectelor pe care le produc).

Hotărâri relevante:

- sentința civilă nr. 696/26.04.2023, pronunțată de CAB - SCAF VIII în dosarul nr. 2277/2/2022, hotărâre neredactată până în prezent

- sentința civilă nr. 690/25.04.2024, pronunțată de CAB - SCAF IX în dosarul nr. 4358/2/2022*, nedefinitivă

13.2. Opinia referentului

Opinia referentului este a doua opinie identificată în practica judiciară, avându-se în vedere, în esență, faptul că dispozițiile legale nu interzic locatarului centralei electrice preluarea certificatelor verzi aferente energiei produse de centrala electrică ce face obiectul locațiunii, fiind relevant în acest sens și principiul de drept conform căruia „tot ceea ce nu este interzis, este permis”. Totodată, în ipoteza în care legiuitorul nu ar fi apreciat ca fiind oportună acordarea certificatelor verzi persoanei care a preluat, în orice fel, o centrală electrică, la un moment ulterior celui în care ar fi trebuit emis certificatul verde, atunci acesta nu ar fi dispus modificarea Legii nr. 228/2008 prin Legea nr. 5/2023, prevăzând prin art. 51 și 52 că certificatele verzi aflate în cont, precum și certificatele verzi amânate de la tranzacționare conform prevederilor art. 6 alin. (21) și (25) ale producătorului de energie electrică din surse regenerabile care înstrăinează o centrală electrică acreditată se pot transfera producătorului care preia centrala electrică respectivă, fără a fi considerată tranzacție comercială în sensul alin. (5), cu condiția ca certificatele verzi sunt transferate să fie emise pentru energia electrică produsă și livrată din centrala electrică care face obiectul înstrăinării.

Chiar dacă aceste norme au fost adoptate ulterior introducerii prezentei acțiuni, instanța reține că, în esență, legiuitorul a urmărit să acopere un vid legislativ, iar simplul fapt că anterior acestui moment această situație juridică nu era legiferată în mod expres nu poate duce la concluzia că o astfel de interpretare nu ar fi permisă, astfel cum argumentează pârâtul. De altfel, pentru identitate de rațiune, având în vedere că legiuitorul a deschis calea unui astfel de transfer în ipoteza vânzării unui centrale

electrice, este evident că din punct de vedere juridic, trebuie tratată în mod similar și situația în care cu privire la o centrală electrică se încheie un contract de închiriere, respectiv se cedează dreptul de folosință asupra acesteia.

13.3 Opinia formatorului INM:

Propunere ca problema de drept să fie amânată pentru o întâlnire viitoare, pentru a se putea verifica potențialul de jurisprudență neunitară, întrucât la acest moment practica judiciară este într-un stadiu incipient, la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție fiind identificată o singură decizie definitivă.

Propunerea de amânare a fost agreată de participanți.

14. *Dreptul funcției publice - salarizare. Aplicarea OUG nr. 62/2024. Înțelesul sintagmei „chestiuni de drept” care reclamă sesizarea ICCJ (Curtea de Apel Târgu-Mureș)*

Materia: drept administrativ

Subcategoria: dreptul funcției publice

Obiect ECRIS: litigii privind funcționarii publici

Act normativ incident: OUG nr. 62/2024

Prevederile legale incidente: OUG nr. 62/2024

art. 1

(1) Prezenta ordonanță de urgență se aplică în procesele privind stabilirea și/sau plata drepturilor salariale sau de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice, inclusiv cele privind obligarea la emiterea actelor administrative sau privind anularea actelor administrative emise pentru acest personal sau/și cele privind raporturile de muncă și de serviciu ale acestui personal.

(2) Prezenta ordonanță de urgență se aplică și în procesele privind stabilirea și/sau plata drepturilor la pensie, inclusiv cele rezultate din actualizarea/recalcularea/revizuirea drepturilor la pensie sau/și cele privind alte prestații de asigurări sociale ale personalului prevăzut la alin. (1).

(3) Prezenta ordonanță de urgență se aplică indiferent de natura și obiectul proceselor prevăzute la alin. (1) și (2), de calitatea părților ori de instanța competentă să le soluționeze.

art. 2

(1) Dacă în cursul judecății proceselor prevăzute la art. 1, completul de judecată investit cu soluționarea cauzei în primă instanță sau în calea de atac, verificând și constatând că asupra unei **chestiuni de drept**, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe

fond a cauzei respective, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și aceasta nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată.

(2) Odată cu comunicarea către Înalta Curte de Casație și Justiție, încheierea de sesizare se transmite, în copie, prin poștă electronică, de către instanța de trimitere și celorlalte instanțe judecătorești competente să soluționeze, în primă instanță sau în calea de atac, procese de natura celui în care aceasta a fost formulată. Președinții instanțelor judecătorești competente, de îndată ce primesc copia încheierii de sesizare, iau măsurile necesare pentru informarea judecătorilor din secțiile corespunzătoare ale acelor instanțe.

(3) Cauzele similare, aflate pe rolul instanțelor judecătorești, vor fi suspendate până la pronunțarea hotărârii prelabile pentru dezlegarea chestiunii de drept.

(4) Sesizările prevăzute la alin. (1) având același obiect sau al căror obiect se află în strânsă legătură se conexează.

(5) Sesizările prevăzute la alin. (1) se judecă cu prioritate, în cel mult 60 de zile de la data învestirii Înaltei Curți de Casație și Justiție.

(6) Decizia se motivează în termen de cel mult 15 de zile de la pronunțare și se publică în cel mult 5 zile de la motivare în Monitorul Oficial al României, Partea I.

art. 3

Dispozițiile art. 1 și 2 se aplică și proceselor în curs la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.

art. 4

Dispozițiile prezentei ordonanțe de urgență se completează cu cele ale Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu celelalte reglementări aplicabile în materie.

14.1 Practica judiciară

Într-o opinie, sintagma „chestiune de drept”, prevăzută de art. 2 alin. 1 din OUG nr. 62/2024, are înțelesul unei probleme de drept dificile, cu un anumit nivel de complexitate, de a cărei lămurire depinde soluționarea litigiului.

Accesarea mecanismului de unificare a practicii judiciare se justifică numai în ipoteza în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 519 Cod proc. civ., în caz contrar, fiind golit de conținut dreptul și obligația instanței de judecată de a soluționa litigiile potrivit competenței stabilite de Codul de procedură civilă.

Într-o a doua opinie, sintagma „chestiune de drept”, prevăzută de art. 2 alin. 1 din OUG nr. 62/2024, ce reclamă sesizarea Î.C.C.J., are înțelesul oricărei probleme de drept ce se ivește în litigiile privind drepturile salariale ale funcționarilor publici și de a cărei lămurire depinde soluționarea respectivelor litigii.

Se are în vedere scopul adoptării OUG nr. 62/2024, reflectată în preambulul actului normativ anterior menționat, respectiv necesitatea asigurării de urgență a unei

practici judiciare uniforme și unitare - care să elimine diferențierile în materia stabilirii/plății drepturilor salariale ale personalului plătit din fonduri publice, precum și acordarea priorității cuvenite principiului asigurării unei practici judiciare unitare - manifestare a principiilor înfăptuirii justiției în mod unic, imparțial și egal, și, în general, al egalității în fața legii, întrucât soluțiile pronunțate în aceste categorii de litigii au impact direct și considerabil asupra bugetului general consolidat.

14.2. Opinia formatorului INM

Problema de drept urmează a fi tranșată la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție, Completurile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, formațiuni pe rolul cărora se află deja un număr semnificativ de sesizări prealabile formulate în temeiul OUG nr. 62/2004.

Participanții la întâlnire au semnalat problemele care s-au ivit în practica instanțelor în aplicarea OUG nr. 62/2004 și au agreat propunerea formulată.

15. Titlul problemei de drept: Includerea în masa partajabilă a imobilelor - construcții, în lipsa autorizației de construire sau în lipsa procesului-verbal de recepție la terminarea lucrării (Curtea de Apel Ploiești)

15.1. Practică judiciară

Soluție: Problema de drept care are potențialul de a crea practică neunitară la nivelul Judecătoriei Târgoviște constă în aceea de a lămuri dacă este posibilă includerea în masa partajabilă a construcțiilor edificate asupra terenurilor deținute în coproprietate/devălmășie atunci când acestea au fost construite fără autorizație de construire sau în lipsa procesului-verbal de recepție la terminarea lucrării.

În cadrul unui număr semnificativ de litigii înregistrate pe rolul acestei instanțe având ca obiect partaj judiciar se solicită partajarea terenului asupra căruia sunt edificate construcții fără autorizație de construire sau construcții pentru care a fost obținută o autorizație de construire, însă fără a avea proces-verbal de recepție la terminarea lucrării.

Relevantă pentru soluționarea acestei probleme de drept este Decizia nr. 13/2019 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în complet competent pentru soluționarea Recursului în Interesul Legii, publicată în M. Of. sub nr. 440 din data de 03.06.2019 prin care Înalta Curte a statuat faptul că „lipsa autorizației de construire sau nerespectarea prevederilor acesteia, precum și lipsa procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor constituie impedimente pentru recunoașterea pe cale judiciară, în cadrul acțiunii în constatare, a dreptului de proprietate asupra unei construcții realizate de către proprietarul terenului, cu materiale proprii”.

Problema dezlegată prin această decizie nu se referă la cazurile de dobândire a dreptului de proprietate prin accesiunea imobiliară artificială deoarece accesiunea, în înțelesul ei larg, presupune ca titularul dreptului de proprietate asupra terenului să difere de cel care a edificat construcția.

În realitate, se referă la faptul juridic ce constă în edificarea construcției pe terenul propriu și cu materiale proprii, expresie a atributului de dispoziție materială pe care proprietarul terenului îl deține asupra bunului său (parag. 56). Chestiunea de drept care a generat nevoia pronunțării acestei decizii a avut în vedere acțiunile având ca obiect constatarea dobândirii dreptului de proprietate asupra construcției edificate de proprietarul terenului însuși, cu scopul, declarat sau nu, de a intabula, ulterior, în cartea funciară această construcție. Raționamentul Înalte Curți a avut ca premisă prezumția de proprietate instituită de art. 579 alin. (1) C. civ. (având corespondent art. 492 din Codul civil din 1864) stabilind că pentru a putea valorifica pe cale judiciară dreptul de proprietate dobândit în condițiile prezumției instituite de art. 579 alin. (1) din Codul civil, nu este suficientă dovada faptului vecin și conex că o persoană a construit pe terenul propriu, cu materialele sale, ci este necesară inclusiv proba liceității lui și anume respectarea normelor imperative în domeniul autorizării construcțiilor (parag. 57 - 68).

Într-o opinie, s-a arătat că aceste construcții pot fi incluse în masa partajabilă nimeni nu poate fi obligat să rămână în indiviziune, potrivit art. 1.143 C. civ.

Cu toate acestea, ele nu vor putea fi intabulate, cât timp nu respectă normele urbanistice, chestiune ce nu poate fi verificată în lipsa autorizației de construire, respectiv a procesului-verbal de recepție la terminarea lucrării. S-a propus, în acest sens, ca instanțele să procedeze la a dispune ieșirea din indiviziune, nu doar asupra terenului, ci și asupra construcției, însă cu mențiunea expresă că dreptul asupra construcției nu poate fi înscris în cartea funciară.

Într-o a doua opinie, s-a arătat că ele nu vor putea fi incluse în masa partajabilă. În susținerea acestei opinii, s-a arătat că deși dezlegarea problemei de drept a Înaltei Curți din Decizia nr. 13/2019 privește acțiunea în constatarea dreptului de proprietate, raționamentul expus în cadrul deciziei este pe deplin aplicabil și acțiunilor de partaj prin care se solicită ieșirea din indiviziune asupra construcțiilor fără autorizație de construire sau edificate cu nerespectarea ei ori în lipsa procesului-verbal de recepție la terminarea lucrării. Hotărârea pronunțată de o instanță de judecată asupra partajului judiciar are efect constitutiv de drepturi, cum expres prevede art. 995 alin. (1) C. proc. civ.

Or, dacă în raport de o hotărâre cu efect declarativ, precum cea în constatarea dreptului de proprietate, lipsa autorizației sau a procesului-verbal de recepție la terminarea lucrării constituie un impediment, cu atât mai mult aceasta va împiedica constituirea unui drept de proprietate asupra construcției prin partaj. Astfel, Înalta Curte a arătat că lipsa autorizației de construire sau nerespectarea ei constituie un impediment atât pentru înscrierea în cartea funciară a construcției, cât și pentru constatarea dreptului de proprietate pe cale judiciară deoarece titularul dreptului de proprietate asupra terenului, odată ce a obținut o hotărâre judecătorească definitivă

declarativă a dreptului său de proprietate asupra construcției, poate solicita intabularea acestuia direct în temeiul hotărârii, conform art. 24 alin. (3) din Legea nr. 7/1996 (paragraful 79).

Ca atare, instanța nu poate să constate ca fiind inclusă în masa partajabilă construcția aflată pe teren. O cerere expresă de a se constata ca imobilul-construcție să fie inclusă în masa partajabilă ar trebui respinsă ca neîntemeiată pentru argumentele arătate în paragrafele anterioare.

15.2. Opinia redactorului

Într-adevăr, potrivit dispozițiilor art. 1.143 Cod civil, nimeni nu poate fi obligat a rămâne în indiviziune. Sigur, aceste dispoziții sunt aplicabile în cazul partajului succesoral, însă principiul potrivit căruia acțiunea de partaj este imprescriptibilă se regăsește în dispozițiile art. 669 Cod civil care reglementează partajul ca modalitate de încetare a coproprietății. Procedura după care sunt soluționate cererile de partaj este reglementată în Titlul V, Cartea a VI-a din Codul de procedură civilă. Art. 980 Cod de procedură civilă stabilește că partajul are în vedere bunuri asupra cărora părțile au un drept de proprietate comună, iar art. 194 lit. c raportat la art. 981 Cod de procedură civilă prevede că, pentru identificarea imobilului, trebuie menționată în cererea de chemare în judecată numărul cărții funciare și numărul cadastral ori topografic.

Lipsa autorizației de construcție ori a procesului verbal de recepție pentru o construcție nu constituie, în sine, un impediment pentru includerea unei construcții în masa bunurilor partajabile, însă lipsa dovezii dreptului de proprietate (coproprietate în cazul partajului) face ca o astfel de cerere să nu poată fi primită.

Partajul are în vedere doar bunurile asupra cărora părțile au un drept de coproprietate, iar modalitatea de înscriere a dreptului de proprietate asupra construcțiilor este reglementată de art. 37 din Legea nr. 7/1996. Potrivit acestor dispoziții, dreptul de proprietate asupra construcțiilor se înscrie în cartea funciară în baza unui certificat de atestare eliberat de autoritatea locală emitentă a autorizației de construire, care să confirme că edificarea construcțiilor s-a efectuat conform autorizației de construire și că există proces-verbal de recepție la terminarea lucrărilor, precum și a celorlalte dispoziții legale în materie și a unei documentații cadastrale.

Pentru interpretarea și aplicarea unitară a acestor dispoziții, a fost pronunțată Decizia nr. 13/2019 prin care ÎCCJ a stabilit că lipsa autorizației de construire sau nerespectarea prevederilor acesteia, precum și lipsa procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor constituie impedimente pentru recunoașterea pe cale judiciară, în cadrul acțiunii în constatare, a dreptului de proprietate asupra unei construcții realizate de către proprietarul terenului, cu materiale proprii. Aceste concluzii pot fi reținute și în cadrul acțiunii de partaj în care instanța este chemată să constate că părțile sunt coproprietari ai unor bunuri mobile sau imobile.

În ceea ce privește posibilitatea instanței de a constata existența unui spor de valoare a terenului pe care a fost edificată construcția fără autorizație, ea este limitată de

cadrul procesual stabilit de părți. Doar în situația în care reclamantul a investit instanța cu o astfel de cerere și doar dacă sunt îndeplinite condițiile pentru accesiunea imobiliară artificială, instanța poate stabili și dispune asupra sporului de valoare adus prin edificare.

15.3. Opinia formatorului INM

Problema de drept aparține materiei civile, astfel că se propune să fie transmisă în vederea discutării în cadrul unei întâlniri a secțiilor competente în această materie.

Participanții au fost de acord cu propunerea INM.