

## 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**

În perioada 26-27 martie 2015 a avut loc la sediul Curții de Apel București întâlnirea reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii cu președinții secțiilor de contencios administrativ ai Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel, dedicată discutării aspectelor de practică neunitară în materia dreptului administrativ și fiscal.

Din partea Consiliului Superior al Magistraturii au participat:

- Doamna judecător Alina Nicoleta GHICA, membru ales al Consiliului Superior al Magistraturii
- Domnul judecător Norel POPESCU, membru ales al Consiliului Superior al Magistraturii.

Înalta Curte de Casație și Justiție a fost reprezentată de Doamna Vicepreședinte Cristina Iulia TARCEA.

Institutul Național al Magistraturii a fost reprezentat de doamna Gabriela BOGASIU, judecător în cadrul Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție și formator INM în materia dreptului administrativ și fiscal, care a elaborat, pe baza propunerilor primite de la curțile de apel, punctajul de discuții al întâlnirii.

Moderatorii întâlnirii au fost: doamna judecător Gabriela BOGASIU, doamna judecător Monica NICULESCU (Curtea de Apel București) și domnul judecător Bogdan CRISTEA (Curtea de Apel București).

Judecător-raportor la întâlnirii a fost desemnată doamna judecător Cristina Maria FLORESCU (Curtea de Apel București).

Curțile de apel au fost reprezentate, în principal, de președinții secțiilor de contencios administrativ și fiscal și de judecători din cadrul acestor secții.

La lucrări au participat și doi procurori din cadrul Biroului de recursuri civile al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – d-na Florentina BALTĂ și d-na Cătălina GLIGA și doi reprezentanți din partea Direcției Avizare Acte Normative a Ministerului Justiției – d-na judecător Marcela COMȘA și dl. Mihail Gabriel CUCU, personal de specialitate juridică asimilat magistraților.

Secretariatul întâlnirii a fost asigurat de d-na Nadia-Simona ȚĂRAN și d-na Ruxandra STAN, personal de specialitate juridică asimilat magistraților în cadrul Institutului Național al Magistraturii.

Prealabil dezbaterilor, au avut intervenții de bun venit doamna judecătoare Lia SAVONEA, Președintele Curții de Apel București, doamna judecătoare Iulia Cristina TARCEA, Vicepreședinte al Înaltei Curți de Casație și Justiție și doamna judecătoare Octavia SPINEANU-MATEI, Directorul Institutului Național al Magistraturii.

În cadrul alocuțiunilor a fost subliniată importanța acestor întâlniri, care s-au dovedit foarte utile până în prezent, dar și a identificării unor mecanisme eficiente, care să asigure aplicarea concluziilor convenite în practica judiciară.

Totodată, a fost salutată prezența la aceste întâlniri a reprezentanților Ministerului Public – Biroului de recursuri civile, care dispun de experiența, metodologia și instrumentarul necesar pentru verificarea practicii judiciare și promovarea unor eventuale sesizări cu recursuri în interesul legii, precum și a reprezentanților Ministerului Justiției – Direcția Avizare Acte Normative.

În continuare a fost prezentată o situație statistică a întrebărilor preliminare în materii non penale, pe rolul ÎCCJ. Astfel, în anul 2014 au fost înregistrate pe rolul ÎCCJ în aceste materii 17 întrebări preliminare, dintre care 5 în materia dreptului administrativ și fiscal. În anul 2015 au fost înregistrate, până în prezent, 16 întrebări preliminare în materii non-penale, dintre care 8 în materia contenciosului administrativ și fiscal. S-a subliniat că, în mod concomitent cu creșterea exponențială a numărului întrebărilor prealabile adresate ÎCCJ, a scăzut considerabil numărul sesizărilor adresate instanței supreme în vederea pronunțării unor recursuri în interesul legii.

Directorul Institutului Național al Magistraturii a arătat că, având în vedere importanța pe care CSM și INM o acordă obiectivului unificării practicii judiciare prin intermediul acestor întâlniri, s-a decis formalizarea lor din punct de vedere organizatoric, prin elaborarea unei metodologii de organizare și desfășurare. Metodologia a fost aprobată de Consiliul Științific al Institutului și discutată în cadrul comisiei de specialitate din cadrul CSM, o hotărâre în acest sens urmând a fi aprobată în curând. O atenție deosebită a fost acordată, în cadrul metodologiei, reglementării rolului formatorului INM, respectiv de selecție și sintetizare a problemelor semnalate de curțile de apel într-un punctaj de discuții, cu menționarea, pentru fiecare problemă de drept, a punctului de vedere al catedrei de specialitate din cadrul INM. Au fost reglementate, totodată, atribuții în sarcina judecătorului raportor, desemnat de curtea de apel care găzduiește lucrările, constând în consemnarea dezbaterilor și redactarea minutei întâlnirii. Numărul întâlnirilor planificate pentru anul 2015 în materie civilă, penală și a litigiilor cu profesioniști și insolvență s-a dublat față de anul 2014. În măsura în care dezvoltările practicii judiciare vor impune o atare soluție, poate fi avută în vedere și suplimentarea întâlnirilor cu președinții secțiilor de contencios administrativ și fiscal și cei ai secțiilor de litigii de muncă, domenii pentru care, în anul 2015, este planificată câte o întâlnire.

Prealabil dezbaterilor s-a precizat că o parte dintre problemele semnalate de curțile de apel în pregătirea întâlnirii au mai făcut obiectul discuțiilor cu ocazia întâlnirii precedente, desfășurate la Curtea de Apel Suceava, în perioada 22-23 octombrie 2014, și anume: revizuirea reglementată de art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (în continuare, LCA), competența în materia soluționării cauzelor referitoare la controlul accesării și utilizării fondurilor europene (contractelor de finanțare), căile de atac în materia contenciosului administrativ etc.

Deși aceste probleme nu au mai fost incluse în punctajul de discuție, faptul că ele se regăsesc în parte, din nou, între sesizările primite din partea curților de apel, poate fi receptat și ca un semnal al necesității unor intervenții legislative în aceste materii.

S-a mai precizat că, având în vedere numărul mare de propuneri primite din partea curților de apel, în selecția temelor și elaborarea punctajului de discuții s-a realizat o evaluare inclusiv din perspectiva impactului estimat în practică și volumului cazuisticii care poate apărea în legătură cu fiecare din problemele propuse. De asemenea, s-a urmărit o reprezentare echilibrată, sub aspectul tematicii, a tuturor curților de apel.

## PROBLEMELE DE DREPT SUPUSE DEZBATERII

### I. LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV NR. 554/2004

#### 1. Titlul problemei de drept:

**Art. 4 din Legea nr. 554/2004. Excepție de nelegalitate (invocată în baza art. 4 din Legea nr. 554/2004 în forma anterioară modificării din 15 februarie 2013) a unui act administrativ normativ anulat prin hotărâre judecătorească. Efecte asupra raporturilor juridice născute înainte de publicarea hotărârii de anulare în Monitorul Oficial (*Curtea de Apel Alba Iulia*)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: contencios administrativ*

*Obiect ECRIS: excepție de nelegalitate*

*Acte normative incidente: art. 4 din Legea nr. 554/2004*

*Cuvinte cheie: excepție de nelegalitate*

În esență, **problema supusă dezbaterii** privește existența interesului sau obiectului litigiului privind soluționarea unei excepții de nelegalitate invocate în baza art. 4 din Legea nr. 554/2004, în forma anterioară datei de 15.02.2013, privind un act administrativ normativ care a fost anulat printr-o hotărâre judecătorească publicată în Monitorul Oficial ulterior emiterii actului administrativ individual a cărui anulare se solicită în litigiul de fond.

**OPINIA ÎNSUȘITĂ de majoritatea participanților la întâlnire a fost în sensul că dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004 ar trebui interpretate în sensul că efectele anulării actului administrativ normativ privesc nu doar litigiile viitoare, ci și pe cele în curs de judecată la momentul publicării hotărârii judecătorești de anulare, chiar dacă acestea vizează raporturi juridice născute anterior acestui moment, cu consecința însă că, fiind pe deplin aplicabilă hotărârea judecătorească de anulare a actului administrativ normativ, nu mai poate fi reținut interesul invocării excepției de nelegalitate.**

Ulterior întâlnirii pentru unificarea practicii, la data de **11.05.2015**, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a pronunțat, în baza art. 521 C. proc. civ., **decizia nr. 10** (Dosar nr. 427/1/2015), conform căreia „Dispozițiile art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că **hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești**”.

#### ARGUMENTE:

➤ În sprijinul **soluției însușite** s-au adus următoarele argumente:

– literatura de specialitate și practica judiciară au stabilit că interesul reprezintă o condiție generală ce trebuie îndeplinită în cadrul oricărui proces civil, trebuind să fie

îndeplinit nu doar cu prilejul promovării acțiunii, ci și pe tot parcursul soluționării unei cauze;

– interesul reprezintă folosul practic, material sau moral pe care îl urmărește cel care investește o instanță de judecată cu o cerere, acesta trebuind a fi legitim, personal, născut și actual;

– pornind de la aceste premise teoretice rezultă că interesul, definit ca folosul practic pe care partea îl poate obține prin promovarea acțiunii civile, trebuie să se reflecte într-un avantaj material sau juridic în patrimoniul sau persoana reclamantului;

– s-ar putea admite că art. 23 LCA se interpretează în sensul că efectele publicării hotărârii de anulare a unui act normativ nu vizează doar actele administrative individuale ulterioare, ci și pe cele contestate în litigiile în curs, astfel că terții vătămați anterior momentului publicării hotărârii de anulare în Monitorul Oficial nu mai pot invoca nelegalitatea actului administrativ normativ respectiv pe calea unei excepții de nelegalitate;

– o atare soluție ar fi similară celei consacrate privind efectele admiterii excepției de neconstituționalitate, în sensul că acestea vizează nu doar litigii viitoare, ci și situațiile litigioase nesoluționate definitiv (irevocabil) la momentul soluționării excepției [aspect reținut, *mutatis mutandis*, în motivarea Deciziei Curții Constituționale nr. 164/12.03.2013 referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 257 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății];

– ceea ce are relevanță în privința aplicării hotărârii instanței de contencios administrativ este ca raportul juridic guvernat de dispozițiile normative anulate să nu fie definitiv consolidat;

– după modificarea art. 4 LCA prin Legea nr. 76/2012, excepția de nelegalitate a unui act administrativ normativ nu mai este admisibilă, legalitatea acestuia putând fi atacată doar pe calea unei acțiuni în anulare. În acest context, terții care nu au atacat actul administrativ normativ cu acțiune în anulare sau care nu au obținut soluționarea acțiunii în anulare înaintea primei hotărâri pronunțate, nu vor mai avea la îndemână un instrument procesual pentru a contesta respectivul act administrativ normativ;

– din această perspectivă, interesul părții reclamante de a solicita admiterea excepției de nelegalitate nu mai este justificat, având în vedere cele prezentate mai sus, excepția de nelegalitate urmează a fi respinsă ca lipsită de interes;

– în cursul dezbaterilor s-a antamat și problema impactului pe care îl are anularea normei administrative asupra validității actelor administrative subsecvente. Astfel, în timp ce deciziile Curții Constituționale vizează norme primare, hotărârea instanței de contencios de anulare vizează norme de drept secundar - acte administrative cu caracter normativ emise în aplicarea unor norme de drept primar. În acest context, ar trebui evitat un raționament care statuează, fără nuanțări, asupra efectelor anulării actului administrativ normativ și care ar putea conduce la concluzia că anularea acestuia ar atrage, *de plano*, anularea tuturor actelor administrative individuale emise în baza actului administrativ normativ anulat. În acest sens, trebuie analizat în ce măsură actul administrativ anulat vizează o condiție de validitate a actului administrativ individual.

➤ În ceea ce privește **practica ÎCCJ – SCAF** în această materie, s-a subliniat că au fost identificate soluții care conțin interpretări diferite, însă s-a menționat că o problemă de drept aflată în strânsă legătură, și anume interpretarea dispozițiilor art. 23 LCA a făcut obiectul unei sesizări în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, cu termen de judecată la ÎCCJ la 11 mai 2015 (soluționată până la data întocmirii prezentei minute în sensul indicat anterior).

## 2. Titlul problemei de drept:

**Art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004 - Suspendarea executării actului administrativ unilateral. Admisibilitatea cererii întemeiate exclusiv pe dispozițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, atunci când pe rolul instanței s-a înregistrat deja acțiunea de fond în anularea actului administrativ respectiv (*Curtea de Apel București*)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: contencios administrativ*

*Obiect ECRIS: suspendare executare act administrativ*

*Acte normative incidente: art. 14, art.15 din Legea nr. 554/2004*

*Cuvinte cheie: suspendare executare act administrativ*

**Problema pusă în discuție** vizează, în esență, admisibilitatea cererii de suspendare a unui act administrativ unilateral întemeiată de parte exclusiv pe dispozițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004, în condițiile în care, în același timp, pe rolul instanței a fost deja promovată o acțiune de fond în anularea actului administrativ, recalificarea ei pe temeiul art. 15 LCA fiind refuzată.

**OPINIA ÎNSUȘITĂ de majoritatea participanților la întâlnire a fost în sensul că, dat fiind, pe de o parte, caracterul substanțial al elementelor comune celor două căi procedurale care tind la suspendarea executării actului administrativ unilateral (art. 14, respectiv art. 15 din LCA) și, pe de altă parte, atribuțiile și marja de apreciere conferite instanței de prevederile art. 22 alin. (4) și 152 C.proc.civ. [art. 129 alin. (4) și 84 C. proc. civ. 1865], instanța trebuie să pună în discuția părților calificarea juridică a cererii, o soluție de respingere a cererii din unicul motiv că temeiul de drept a fost indicat greșit fiind excesivă.**

***Dacă, însă, partea insistă în investirea instanței cu o cerere de suspendare a actului în baza art. 14 LCA în condițiile în care deja a fost introdusă pe rol și acțiunea în anulare a actului, se impune respingerea ca inadmisibilă a acțiunii formulate pe temeiul art. 14 LCA, singurul remediu pus la dispoziție de legiuitor pentru acest caz fiind formularea cererii de suspendare în condițiile art. 15 LCA, atașat acțiunii în anulare, în același dosar sau în unul distinct.***

### **ARGUMENTE:**

- ***În sprijinul soluției însușite s-au adus următoarele argumente:***
  - caracterul distinct al celor două proceduri, delimitate în timp prin momentul sesizării instanței cu acțiunea în anularea actului administrativ;
  - referirea legiuitorului, în art. 14 LCA, la etapa procedurii prealabile, în timp ce art. 15 LCA leagă cererea de suspendare de etapa formulării acțiunii în anulare;
  - topica textelor, apreciindu-se că reglementarea unui articol suplimentar și subsecvent art. 14 reprezintă un argument în favoarea caracterului distinct al celor două acțiuni, calea prevăzută de art. 15 fiind singura disponibilă atunci când instanța a fost deja investită cu o acțiune în anularea actului administrativ;
  - considerente de utilitate procedurală, apreciindu-se că a admite și a accepta formularea unor cereri concomitente, fundamentate pe dispozițiile art. 14 și art. 15 LCA va avea ca efect dublarea numărului de dosare de pe rolul instanțelor;
  - nimic nu împiedică partea să promoveze dintru început, pe cale separată, acțiune în suspendare pe temeiul art. 15 LCA, acțiune care va urma toate exigențele specifice procedurii administrative (inclusiv beneficiul reducerii termenelor); în caz contrar, se poate ajunge ca partea să abuzeze de posibilitatea conferită de lege, de a atașa dosarul de suspendare celui de fond, în scopul de a obține reducerea termenelor, ceea ce nu este întodeauna în interesul actului de justiție

### 3. Titlul problemei de drept:

**Corelația art. 16<sup>1</sup> din Legea nr. 554/2004 cu art. 78 din Noul Cod de procedură civilă. Cadrul procesual în contenciosul administrativ (Curtea de Apel Cluj/Tribunalul Maramureș)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: contencios administrativ*

*Obiect ECRIS: alte tipuri de cauze*

*Acte normative incidente: art. 16<sup>1</sup> din Legea nr. 554/2004; art. 78 alin. (2) C. proc. civ.*

*Cuvinte cheie: introducerea terților în proces*

**Problemele puse în discuție** privind art. 16<sup>1</sup> din Legea nr. 554/2004 au vizat trei aspecte:

1. Dacă, în contextul Noului Cod de procedură civilă, instanța de contencios administrativ *poate să dispună sau nu lărgirea cadrului procesual din oficiu;*

2. Sancțiunea aplicabilă în cazul în care *părțile inițiale ale litigiului refuză introducerea în cauză a terțului;*

3. *Poziția procesuală a terțului* introdus în proces.

### **OPINIA ÎNSUȘITĂ:**

**În unanimitate, participanții la întâlnire au îmbrățișat punctul de vedere potrivit căruia dispozițiile art. 16<sup>1</sup> LCA se completează cu dispozițiile art. 78 alin. (2) C. proc. civ.**

**Norma de drept comun cuprinsă în art. 78 alin. (2) C. proc. civ. oferă o soluție legislativă exprimată într-o manieră suficient de clară și de precisă, în măsură să permită părților să aibă o reprezentare a sancțiunii procesuale care poate interveni în cazul în care nu solicită introducerea în cauză a terților.**

**În același timp, art. 16<sup>1</sup> LCA, asupra căruia legiuitorul nu a intervenit, nu conține o normă expresă privind introducerea din oficiu a terților în proces, conform art. 78 alin. (1) C. proc. civ. („În cazurile expres prevăzute de lege, precum și în procedura necontencioasă, judecătorul va dispune din oficiu introducerea în cauză a altor persoane, chiar dacă părțile se împotrivesc”), ci se referă doar la introducerea în cauză, la cerere, a organismelor sociale interesate și la punerea în discuție, din oficiu, a necesității introducerii în cauză a acestora, precum și a altor subiecte de drept.**

**Prin urmare, în noul context normativ, instanța de contencios administrativ trebuie să facă aplicarea art 78 alin. (2) C. proc. civ., iar în cazul în care judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, dar niciuna dintre părți nu solicită introducerea acestuia în cauză, urmează să respingă cererea, fără a se pronunța pe fond.**

**Din interpretarea prevederilor art. 79 C. proc. civ. rezultă că poziția procesuală a terțului astfel introdus în proces nu este subordonată intereselor părților inițiale ale litigiului.**

**Dacă terțul beneficiar al actului administrativ atacat a intervenit în proces din proprie inițiativă și a sprijinit poziția pârâtului din proces - emitent al actului administrativ, pârât care însă, pe parcursul procesului, și-a modificat atitudinea procesuală, declarând că este de acord cu poziția reclamantului de anulare a**

**actului administrativ, ar urma să fie recunoscută intervenientului o poziție procesuală independentă.**

**Astfel, în considerarea prevederilor art. 28 LCA, care permit instanței să stabilească compatibilitatea prevederilor Codului de procedură civilă cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, prevederile art. 78 și 79 C. proc. civ. ar trebui aplicate cu prioritate în raport cu normele ce reglementează intervenția voluntară accesorie (art. 67 C. proc. civ.) și recunoașterea „pretențiilor reclamantului” (art. 436-437 C. proc. civ.).**

**Un argument suplimentar în acest sens este oferit de prevederile art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, care limitează dreptul autorității emitente de a revoca un act administrativ nelegal după ce acesta a produs efecte juridice; actul administrativ care dat naștere unei situații juridice în beneficiul destinatarului nu poate fi desființat prin manifestarea de voință unilaterală a autorității emitente, ci trebuie supus evaluării instanței de judecată, în cadrul unei proceduri contradictorii.**

## **ARGUMENTE:**

➤ *Referitor la primele două aspecte puse în discuție, în cadrul dezbaterilor au fost exprimate următoarele puncte de vedere:*

– anterior noului Cod de procedură civilă, practica la nivelul instanțelor din București în aplicarea dispozițiilor art. 16<sup>1</sup> teza a II-a LCA era de respingere a acțiunii ca inadmisibilă pentru neconturarea corectă a cadrului procesual (neindicarea beneficiarului), dacă după punerea în discuție a acestui aspect, partea insista în menținerea cadrului procesual doar cu emitentul actului atacat;

– ICCJ- SCAF, anterior noului Cod de procedură civilă, a pronunțat unele soluții prin care a desființat hotărârea primei instanțe de respingere a cererii de intervenție, după ce aceasta a fost pusă în discuția părților, reclamantul opunându-se extinderii cadrului procesual, cu motivarea că instanța ar fi trebuit să introducă terțul în proces, chiar împotriva voinței contrare, expres exprimate a reclamantului;

– analiza modalității de interpretare a dispozițiilor art. 16<sup>1</sup> LCA trebuie făcută distinct în contextul Codului de procedură civilă anterior, care nu conținea o soluție de tipul celei consacrate în prezent de art. 78 alin. (2) NCPC;

– în contextul Noului Cod de procedură civilă, analiza trebuie să țină seama de ipotezele diferite ale alin. (1), respectiv alin. (2) ale art. 78 NCPC, cele două texte edictând conduite esențialmente diferite pentru instanță;

– astfel, art. 78 alin. (2) NCPC este textul de ordin general, raportat la care art. 16<sup>1</sup> teza a II-a LCA reprezintă o ipoteză de lucru. În această interpretare, instanța de contencios administrativ nu poate lărgi, din oficiu, cadrul procesual, soluția contrară plasându-ne în ipoteza art. 78 alin. (1) NCPC. Mergând mai departe pe aceeași linie de interpretare, instanța are doar obligația de a pune în discuția părților necesitatea lărgirii cadrului procesual, având în vedere lipsurile cererii reclamantului, acest lucru fiind în beneficiul acestuia din urmă care poate, astfel, obține o hotărâre judecătorească prin care să se analizeze în substanță pretenția dedusă judecății.

➤ *Referitor la cel de-al treilea aspect pus în discuție, în cadrul dezbaterilor au fost exprimate următoarele puncte de vedere:*

- În speța care a prilejuit punerea în discuție a problemei poziției procesuale a terțului introdus în proces, terțul beneficiar al actului administrativ atacat a intervenit în proces din proprie inițiativă. Inițial acesta a sprijinit poziția pârâtului din proces – consiliul local emitent al actului administrativ, pârât care însă, pe parcursul procesului, și-a modificat atitudinea procesuală, declarând că este de acord cu poziția reclamantului (prefectul), de anulare a actului administrativ. În contextul oferit de particularitățile speței, s-a ridicat problema dacă analiza ar trebui să rămână în sfera oferită de cadrul Codului de procedură civilă (în care poziția intervenientului este subsumată uneia dintre părți) sau

urmează a fi avute în vedere particularitățile procesului de contencios administrativ, respectiv raporturile specifice de putere, context în care ar urma să fie recunoscută intervenientului o poziție procesuală independentă. În speță a mai fost avut în vedere faptul că simpla achiesare a pârâtului (consiliul local) la cererea formulată de prefect nu duce, în mod automat, la admiterea acțiunii, întrucât în materia contenciosului administrativ instanța are obligația să analizeze elementele de nelegalitate ale actului administrativ a cărui anulare se solicită.

➤ În sensul opiniei unanime se indică **practica ÎCCJ-SCAF: Decizia nr. 2779/2014, Decizia nr. 1353/2014**

#### **4. Titlul problemei de drept:**

**Art. 28 din Legea nr. 554/2004. Admisibilitatea cererii având ca obiect ordonanță președințială, formulată de pacienți, prin care se solicită obligarea Guvernului României, a Casei Naționale de Asigurări de Sănătate și a Ministerului Sănătății la asigurarea, în favoarea reclamantilor, a unor medicamente pe bază de prescripție medicală, în regim de compensare 100% (fără contribuție personală) până la soluționarea acțiunilor de fond (*Curtea de Apel București*)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: contencios administrativ*

*Obiect ECRIS: ordonanță președințială*

*Acte normative incidente: art. 996 și urm. C. proc. civ; art. 28 din Legea nr. 554/2004.*

*Cuvânt cheie: ordonanță președințială*

**Problema pusă în discuție** vizează, în esență, situația în care instanța a fost sesizată, potrivit art. 996 și urm. C. proc. civ., cu cereri de ordonanță președințială în obligarea Guvernului României, a Casei Naționale de Asigurări de Sănătate și a Ministerului Sănătății la asigurarea unor medicamente pe bază de prescripție medicală, în regim de compensare 100% (fără contribuție personală) până la soluționarea acțiunilor de fond.

Părțile reclamante impută pârâților omisiunea de implementare conformă la nivel național a dispozițiilor Directivei Consiliului 89/105/CEE privind transparența măsurilor care reglementează stabilirea prețurilor medicamentelor de uz uman și includerea acestora în domeniul de aplicare al sistemelor naționale de asigurări de sănătate, respectiv omisiunea de conformare a autorităților publice față de dispozițiile art. 6 din Directivă, prin nerespectarea termenului de 180 de zile de luare a unei decizii cu privire la cererile depuse în conformitate cu cerințele stabilite în statul membru în cauză, de către titularii autorizațiilor de comercializare, privind includerea unor medicamente pe lista medicamentelor cuprinse în sistemul de asigurări de sănătate.

Divergența de opinie în practică s-a ivit, în principal, raportat la admisibilitatea unor astfel de cereri, în opina majoritară exprimată la nivelul Curții de Apel București apreciindu-se că sunt întrunite cerințele ordonanței președințiale, punct de vedere neîmpărțit într-o practică minoritară în raport de soluțiile identificate.

#### **OPINIA ÎNSUȘITĂ**

**În unanimitate, participanții la întâlnire au îmbrățișat punctul de vedere potrivit căruia cererea de ordonanță președințială este inadmisibilă în contenciosul administrativ dacă vizează suspendarea executării actului administrativ, justificat de existența unei reglementări cu caracter derogatoriu cuprinse în art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004.**



**În ipoteza altor litigii decât cele care vizează suspendarea executării actului administrativ, compatibilitatea procedurii ordonanței președințiale cu specificul raporturilor de contencios administrativ se apreciază de către instanță, în raport cu obiectul cererii, în virtutea dispozițiilor art. 28 din Legea nr. 554/2004. Impunerea unei obligații vremelnice în sarcina unei părți, în strânsă legătură cu actul administrativ tipic sau asimilat vizat de acțiunea principală, nu constituie de plano o prejudecare a fondului cauzei, cerințele prevăzute de Codul de procedură civilă în materia ordonanței președințiale urmând a fi analizate de la caz la caz.**

În acest sens sunt soluția adoptată în ședința judecătorilor secției din 28 octombrie 2013 (publicată pe site-ul ÎCCJ, în secțiunea Secția de contencios administrativ și fiscal – Soluții de principiu și de unificare a practicii judiciare), precum și Deciziile nr. 5541/2005, nr. 1569/2006, nr. 627/2007, nr. 2529/2007, nr.1035/2008, nr. 3266/2008, nr. 4000/2011, nr. 6162/2011, nr. 2462/2012 și nr. 4623/2012 (publicate pe site-ul ÎCCJ, în secțiunea rezervată jurisprudenței Secției de contencios administrativ și fiscal).

## **II. PROBLEME PRIVIND COMPETENȚA INSTANȚELOR**

### **1. Titlul problemei de drept:**

**Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori. Aplicarea art. 12. Instanța competentă, natura litigiului (Curtea de Apel București)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: alte tipuri de cauze*

*Acte normative incidente: art. 136 alin. (1) C. proc. civ.; art. 12 din Legea nr. 193/2000*

*Cuvânt cheie: ordonanță președințială*

**Problema pusă în discuție** vizează divergența de opinie între secțiile civile și secția de contencios administrativ și fiscal ale Curții de Apel București, investite cu soluționarea unor conflicte negative de competență ivite, potrivit art. 136 alin. (1) C. proc. civ., între secțiile civile și secția de contencios administrativ și fiscal ale Tribunalului București în privința calificării litigiilor (civil/contencios administrativ) având ca obiect constatarea existenței clauzelor abuzive în contractele încheiate cu clienții, restituirea sumelor de bani încasate nelegal în temeiul clauzelor abuzive și aplicarea sancțiunii contravenționale corespunzătoare prevederilor Legii nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, la cererea reclamantei Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor în contradictoriu cu o instituție bancară.

Articolul 12 alin. (1) din Legea nr. 193/2000 prevede că, în cazul în care constată utilizarea unor contracte de adeziune care conțin clauze abuzive, organele de control prevăzute la art. 8 vor sesiza tribunalul de la domiciliul sau, după caz, sediul profesionistului, solicitând obligarea acestuia să modifice contractele aflate în curs de executare, prin eliminarea clauzelor abuzive, *fără ca legiuitorul să indice și secția competentă.*

## **OPINIA ÎNSUȘITĂ**

În urma consultării participanților la întâlnire s-a constatat că problema calificării acestor litigii ca fiind de competența secției de contencios administrativ a fost ridicată doar în regulatoarele de competență pronunțate de secțiile civile ale Curții de Apel București, întrucât pentru celelalte curți de apel secțiile sunt mixte contencios-litigii cu profesioniști, apreciindu-se în cadrul acestora că litigiul este unui civil.

***În unanimitate, participanții la întâlnire au îmbrățișat punctul de vedere potrivit căruia competența revine secțiilor care soluționează litigii cu profesioniști.***

**Subliniem faptul că, ulterior întâlnirii consemnate în minuta de față, în ședința din 16 noiembrie 2015, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii, a pronunțat Decizia nr. 24/2015 stabilind că: „În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, republicată, cu modificările și completările ulterioare, litigiile în care sunt implicate Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului/alte organe ale administrației publice și băncile comerciale/profesioniștii, atunci când instanța de judecată este sesizată de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului/alte organe ale administrației publice, se soluționează de secțiile civile/completele specializate în materie civilă (litigii cu profesioniști) din cadrul tribunalului”.**

## **2. Titlul problemei de drept:**

**Legea nr. 80/1995. Competența materială de judecată, în primă instanță, a cauzelor având ca obiect anularea unor acte administrative privind raportul de serviciu al militarilor/jandarmilor (*Curtea de Apel București*)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: contencios administrativ*

*Obiect ECRIS: anulare act administrativ*

*Acte normative incidente: art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004; Legea nr. 80/1995*

*Cuvinte cheie: competența materială; militar, jandarm*

**Problema pusă în discuție** este dacă raportului de serviciu al militarilor/jandarmilor îi sunt aplicabile dispozițiile Legii nr. 188/1999, competența în primă instanță aparținând tribunalului, sau dacă, în condițiile în care Legea nr. 80/1995 nu face nicio trimitere la dispozițiile Legii nr. 188/1999 rezultă că identificarea instanței competente se face în funcție de rangul autorității publice de la care emană actul administrativ litigios.

## **OPINIA ÎNSUȘITĂ**

***În majoritate, participanții la întâlnire au îmbrățișat punctul de vedere potrivit căruia litigiile având ca obiect anularea actelor administrative referitoare la cariera militarilor se soluționează de instanța de contencios administrativ competentă, în funcție de rangul autorității publice emitente a actului contestat, conform art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Nu sunt aplicabile dispozițiile art. XXIII alin. (3) și (4) din Legea nr. 2/2013, cu referire la art. 109 din Legea nr. 188/1999, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 2/2013, în condițiile în care reclamantul nu are calitatea de funcționar public, ci de militar, al cărui statut este reglementat de dispozițiile Legii nr. 80/1995.***

***De asemenea, s-a subliniat existența Soluției de principiu adoptată în ședința judecătorilor Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Înaltei Curți de Casație și***

*Justiție din 25 februarie 2008, potrivit căreia, cu privire la personalul militar, având în vedere prevederile art. 6 din Legea nr. 80/1995, precum și faptul că aceste persoane sunt investite cu exercițiul autorității publice, litigiile având ca obiect sancțiunile disciplinare se soluționează de instanța de contencios administrativ, gradul instanței (tribunal sau Curte de apel) stabilindu-se potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 în raport cu rangul emitentului actului contestat.*

### **3. Titlul problemei de drept:**

**Natura juridică și competența de soluționare a cererilor formulate de reclamanți – autorități publice/ persoane de drept public, având ca obiect recuperare sume reprezentând prejudicii/plăți nelegale din fonduri publice, stabilite de organele de control (*Curtea de Apel Constanța*)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: pretenții*

*Acte normative incidente: art. 10 alin. 1 din Legea nr. 554/2004.*

*Cuvânt cheie: competența materială*

**Problema supusă dezbaterii** este aceea de a cunoaște care sunt natura juridică și competența de soluționare a cererilor formulate de reclamanți – autorități publice/ persoane de drept public, având ca obiect recuperare sume reprezentând prejudicii/plăți nelegale din fonduri publice, stabilite de organele de control, în condițiile în care pentru plățile efectuate nu există un contract și nici nu sunt incidente dispozițiile Legii nr. 350/2005 privind finanțările nerambursabile sau ale OG nr. 51/1998 privind îmbunătățirea sistemului de finanțare a programelor, proiectelor și acțiunilor culturale.

### **OPINIA ÎNSUȘITĂ**

***În unanimitate, participanții la întâlnire au apreciat că acțiunea în contencios administrativ privește un raport de drept public și are obiectul reglementat expres în art. 8 LCA, care urmează a fi interpretat în corelație cu prevederile art. 18 și 19 din aceeași lege. Dacă niciuna dintre ipotezele astfel rezultate nu este întrunită, competența revine instanței de drept comun.***

### **ARGUMENTE:**

➤ În practica instanțelor, s-a apreciat că astfel de litigii sunt de competența instanței de drept comun ori de câte ori nu poate fi identificat un raport de drept administrativ care să atragă competența instanței de contencios administrativ.

➤ Astfel, s-a apreciat că, în recuperarea prejudiciilor constatate în urma controlului efectuat de Curtea de Conturi, *calea de urmat este aceea atrasă de natura raportului juridic în care se află entitatea controlată și subiectul de drept care a primit acele fonduri:*

– dacă sumele sunt plătite în virtutea unui contract administrativ, calea este cea acțiunii în contencios administrativ;

– dacă este vorba despre resurse alocate în afara unui raport de drept administrativ, este antrenată răspunderea civilă delictuală, competența aparținând instanței civile;

– dacă este vorba despre prejudicii produse în activitatea unor funcționari publici, sunt aplicabile dispozițiile art. 85 din Legea nr. 188/1999.

#### 4. Titlul problemei de drept:

Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului. Natura juridică și competența de soluționare a cererilor formulate de Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului având ca obiect obligarea unităților administrativ-teritoriale la plata contribuțiilor datorate de acestea pentru finanțarea activităților de protecție a copiilor protejați în sistem rezidențial, de asistență maternală, a persoanelor majore care beneficiază de protecție conform art. 51 din Legea nr. 272/2004, precum și de întreținere a persoanelor adulte protejate în centre specializate aflate în subordinea direcției respective (*Curtea de Apel Constanța*)

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: contencios administrativ*

*Obiect ECRIS: pretenții*

*Acte normative incidente: art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004; art. 51 din Legea nr. 272/2004*

*Cuvânt cheie: competența materială*

**Problema supusă dezbaterii** este aceea a determinării naturii juridice și competenței de soluționare a cererilor formulate de Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului având ca obiect obligarea unităților administrativ-teritoriale la plata contribuțiilor datorate de acestea pentru finanțarea activităților de protecție a copiilor protejați în sistem rezidențial, de asistență maternală, a persoanelor majore care beneficiază de protecție conform art. 51 din Legea nr. 272/2004, precum și de întreținere a persoanelor adulte protejate în centre specializate aflate în subordinea direcției respective, *în lipsa unei hotărâri a autorității publice locale (consiliul local) prin care să se acorde finanțarea, solicitându-se în mod direct virarea contribuțiilor datorate.*

#### **OPINIA ÎNSUȘITĂ**

**În unanimitate, participanții la întâlnire au apreciat că raportul juridic este unul administrativ, fiind legat între două subiecte de drept public, în exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege.**

#### **ARGUMENTE:**

Din ipoteza descrisă rezultă că se pune problema refuzului nejustificat de rezolvare a unor cereri de virare a sumelor de către unitățile administrativ-teritoriale, prin autoritățile competente la nivel local, act administrativ asimilat care atrage competența instanței de contencios administrativ.

#### 5. Titlul problemei de drept:

O.U.G. nr. 85/2006 privind stabilirea modalităților de evaluare a pagubelor produse vegetației forestiere din păduri și din afara acestora. Procedura de recuperare de către direcțiile silvice a prejudiciului constând în alte pagube decât cele definite în art. 1 lit. a) din O.U.G. nr. 85/2006 (*Curtea de Apel Iași*)

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: pretenții*

*Acte normative incidente: art. 6 alin. (1) din O.U.G. nr. 85/2006.*

**Problema aflată în dezbatere** vizează limitele aplicării Deciziei ÎCCJ pronunțată în interesul legii nr. 3/2014, respectiv dacă ea se aplică tuturor situațiilor de antrenare a răspunderii materiale a personalului silvic sau numai pentru tipurile de prejudicii care intră în câmpul de reglementare al O.U.G. nr. 85/2006.

### **OPINIA ÎNSUȘITĂ**

**În unanimitate, participanții la întâlnire au apreciat că art. 6 alin. (1) din O.U.G. nr. 85/2006, așa cum a fost interpretat prin Decizia în interesul legii nr. 3/2014, se aplică doar în situațiile care intră în câmpul său de reglementare. S-a considerat, astfel, că distincția între competența instanței de contencios administrativ și cea a instanței de litigii de muncă trebuie circumscrisă strict situațiilor-premisă care au făcut obiectul dezlegării date prin recursul în interesul legii soluționat prin Decizia nr. 3/2014. Pentru sfera de prejudicii care nu intră în câmpul de aplicare al deciziei din RIL, competența revine instanței de contencios administrativ.**

### **ARGUMENTE:**

– Prin **Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 3/2014** au fost admise recursurile în interesul legii formulate de Procurorul General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și de Colegiul de conducere al Curții de Apel Bacău și, în consecință, s-a stabilit că:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor **art. 6 alin. (1) din O.U.G. nr. 85/2006** privind stabilirea modalităților de evaluare a pagubelor produse vegetației forestiere din păduri și din afara acestora, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 84/2007, coroborate cu dispozițiile art. 254 și art. 266 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prin raportare la prevederile art. 58 alin. (1) din O.U.G. nr. 59/2000 privind Statutul personalului silvic, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 427/2001, cu modificările ulterioare, *acțiunile în răspundere patrimonială formulate împotriva personalului silvic cu atribuții de pază a pădurilor pentru pagubele produse pe suprafețele de pădure pe care le are în pază, în condițiile art. 1 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 85/2006, sunt de competența materială a instanțelor de conflicte de muncă.*

A fost avută în vedere norma cuprinsă în art. 6 alin. (1) din O.U.G. nr. 85/2006 privind stabilirea modalităților de evaluare a pagubelor produse vegetației forestiere din păduri și din afara acestora, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 84/2007, potrivit căreia, *pentru pagubele produse vegetației forestiere, constatate și evaluate conform ordonanței de urgență, personalul cu atribuții de pază a pădurilor răspunde patrimonial în conformitate cu prevederile cap. III al titlului XI din Codul muncii.*

– normele generale în privința statutului funcționarului public sunt cuprinse în O.U.G. nr. 59/2000 care, în art. 58, prevede aplicarea regulilor cuprinse în Legea nr. 188/1999, fără a distinge între categoriile de personal silvic;

– Articolul 6 din O.U.G. nr. 85/2006 *nu epuizează, însă, chestiunea răspunderii patrimoniale a personalului silvic* și derogă de la regula generală cuprinsă în art. 58 din O.U.G. nr. 59/2000, privind statutul personalului silvic, conform căreia, dacă nu se prevede altfel, personalului silvic i se aplică dispozițiile Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, fără a se face distincție între personalul silvic contractual și cel cu statut de funcționar public propriu-zis, iar norma specială este de strictă interpretare și aplicare;

– O.U.G. nr. 85/2006, care reglementează stabilirea modalităților de evaluare a pagubelor produse vegetației forestiere din păduri și din afara acestora, conține o dispoziție potrivit căreia antrenarea **răspunderii patrimoniale a personalului silvic** se

face în condițiile dreptului muncii, dispoziție care a determinat interpretarea dată în Decizia nr. 3/2014, în sensul că instanța de litigii de muncă este cea competentă, fiind aplicabile regulile privind răspunderea patrimonială a salariaților, calea antrenării acestei răspunderi fiind cea de drept comun;

– În acest context, s-a mai subliniat că diferențele de regim juridic nu se limitează la aspectele de competență, ci și aspecte de fond, care țin de modalitatea concretă de angajare a răspunderii: astfel, pentru funcționarii publici angajarea răspunderii se face printr-un act administrativ emis de autoritatea publică sau prin angajament de plată (un act individual circumscris însă raportului de serviciu, care este unul de drept administrativ), în timp ce pentru salariați, răspunderea se angajează pe calea dreptului comun;

– referitor la problema **răspunderii disciplinare a personalului silvic**, s-a precizat că practica ÎCCJ este în sensul că este aplicabilă procedura contenciosului administrativ, aceasta fiind norma din Statutul personalului silvic (art. 58 din O.U.G. nr. 59/2000).

### III. DREPT FISCAL ȘI PROCESUAL FISCAL

#### 1. Titlul problemei de drept:

a) **Formularea acțiunii în anularea Deciziei de impunere privind obligații fiscale, în lipsa deciziei de soluționare a contestației administrative, raportat la art. 218 alin. (2) din O.G. nr. 92/2003. Situația în care organul fiscal, investit cu soluționarea contestației împotriva deciziei de impunere nu emite în termen legal decizia de soluționare a contestației sau nu a analizat fondul, reținând o excepție dirimantă. Incidența art. 205 alin. (1) teza a II-a C. proc. fisc., potrivit căruia contestația este o cale administrativă de atac și nu înlătură dreptul la acțiune al celui care se consideră lezat printr-un act administrativ fiscal (C.A. Bacău, C.A. Alba Iulia/ Tribunalul Sibiu)**

b) **Respingerea ca inadmisibilă a acțiunii judiciare, în condițiile în care a fost emisă decizia de soluționare a contestației, dar nu a fost atacată expres (C.A. Galați)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: financiar fiscal*

*Obiect ECRIS: anulare act*

*Acte normative incidente: art. 205, art. 218 alin. (2) din O.G. nr. 92/2003*

*Cuvinte cheie: acțiune în contencios fiscal, condiții de admisibilitate*

**Problema aflată în dezbatere** vizează problema admisibilității acțiunii directe în contencios administrativ împotriva actului administrativ fiscal reprezentat de decizia de impunere în condițiile în care fie nu a fost soluționată contestația administrativă fiscală, fie, deși a fost emisă decizia de soluționare a contestației, partea nu a înțeles să o atace, fie contestația în cauză nu a fost soluționată pe fond, organul fiscal reținând incidența unei excepții dirimante.

#### **OPINIA ÎNSUȘITĂ**

**În unanimitate, participanții la întâlnire au apreciat că legalitatea deciziei de impunere, a raportului de inspecție fiscală ori a altor acte supuse contestării urmează a fi analizată în cadrul acțiunii îndreptate împotriva deciziei emise în temeiul art. 216 C. proc. fisc., instanța fiind investită cu dezlegarea fondului**

**raportului de drept fiscal numai dacă autoritatea competentă a soluționat contestația pe fondul său.**

**Cu toate acestea, nu poate fi exclusă, de plano, atribuția instanței de contencios administrativ de a rezolva fondul litigiului, impunând măsuri care să înlăture complet și efectiv consecințele vătămătoare ale conduitei administrative nelegale, în situațiile în care autoritatea fiscală nu a soluționat contestația administrativă pe fondul său sau nu a emis o decizie în termenul legal. Pentru a se putea ajunge la o astfel de concluzie este necesar ca probele administrate să ofere argumente solide în sensul că reluarea procedurii administrative ar fi lipsită de efectivitate, că marja de apreciere a autorității fiscale ar fi redusă la zero ori că, prin conduita sa, autoritatea publică și-a exercitat abuziv drepturile procesuale, deturnând finalitatea normelor ce reglementează procedura administrativă.**

## **ARGUMENTE:**

Titlul IX (art. 205 – 218) din Codul de procedură fiscală reglementează o procedură administrativă de contestare a actelor administrative fiscale, prin care se lasă posibilitatea autorităților emitente ale actelor atacate sau autorităților ierarhic superioare acestora de a reveni asupra măsurilor luate sau de a le redimensiona în limitele prevăzute de lege. Procedura administrativă este obligatorie și se finalizează prin decizia emisă în temeiul art. 216-217, ce poate fi atacată în contencios administrativ, potrivit art. 218 alin. (2) C. proc. fisc.

Acest cadru normativ special derogă de la regimul de drept comun în materia procedurii prealabile administrative, reglementat prin art. 7 din Legea nr. 554/2004. Prin urmare, regularitatea demersurilor procesuale efectuate de persoanele care se consideră vătămăte nu poate fi apreciată prin aplicarea literală a prevederilor art. 7 din Legea nr. 554/2004.

Legalitatea deciziei de impunere, a raportului de inspecție fiscală ori a altor acte supuse contestării urmează a fi analizată în cadrul acțiunii îndreptate împotriva deciziei emise în temeiul art. 216 C. proc. fisc., iar instanța se învestește cu dezlegarea fondului raportului de drept fiscal numai dacă autoritatea competentă a soluționat contestația pe fondul său.

Interpretarea prevederilor din legislația națională într-un mod care să concorde cu garanțiile dreptului la un proces echitabil, consacrat în art. 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului – cu precădere termenul rezonabil în derularea procedurilor administrative și judiciare – face ca atribuția instanței de contencios administrativ de a rezolva fondul litigiului, impunând măsuri care să înlăture complet și efectiv consecințele vătămătoare ale conduitei administrative nelegale, să nu fie exclusă *de plano*, în toate situațiile în care autoritatea fiscală nu a soluționat contestația administrativă pe fondul său sau nu a emis o decizie în termenul legal. Dar pentru a se putea ajunge la o astfel de concluzie este necesar ca probele administrate să ofere argumente solide în sensul că reluarea procedurii administrative ar fi lipsită de efectivitate, că marja de apreciere a autorității fiscale ar fi redusă la zero ori că, prin conduita sa, autoritatea publică și-a exercitat abuziv drepturile procesuale, deturnând finalitatea normelor ce reglementează procedura administrativă; termenul rezonabil se analizează de la caz la caz, în funcție de anumite criterii cristalizate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului: complexitatea pricinii, atitudinea părților, miza litigiului.

### **➤ Jurisprudența ÎCCJ-SCAF:**

Practica ÎCCJ în problema supusă dezbaterii este, în cea mai mare parte, constantă, în sensul soluției menționate în opinia unanimă a participanților, conform căreia *instanța poate fi investită cu dezlegarea fondului raportului de drept fiscal numai dacă autoritatea competentă a soluționat contestația pe fondul său* (a se vedea: decizia nr. 4812/2013,

decizia nr. 106/2014, decizia nr. 391/2014, decizia nr. 1924/2014, decizia nr. 2180/2014 și decizia nr. 3203/2014).

Au existat și câteva situații de excepție, în care instanța a pășit la soluționarea fondului, deși în cauză nu exista decizia de soluționare a contestației, dar numai în cazuri în care fie se depășise termenul rezonabil de soluționare a contestației administrative, fie marja de apreciere a autorității fiscale ar fi fost redusă la zero (de ex. o decizie de impunere avută în vedere la emiterea unei note de compensare a fost anulată irevocabil prin hotărâre judecătorească, caz în care, deși contestația fusese respinsă ca tardivă, instanța a pășit la judecarea fondului).

## 2. Titlul problemei de drept:

**Aplicarea dispozițiilor art. 214 alin. (1) lit. a) C. proc. fisc. Principiul *non bis in idem*. Cauza Lungu și alții împotriva României. Raportul dintre dispozițiile art. 1 C. fisc. și art. 28 alin. (2) și art. 52 alin. (3) C. proc. pen. (Curtea de Apel Suceava)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: financiar fiscal*

*Obiect ECRIS: anulare act*

*Acte normative incidente: art. 1, art. 214 alin. (1) lit. a) din O.G. nr. 92/2003; art. 28 alin. (2) și art. 52 alin. (3) C. proc. pen.*

*Cuvinte cheie: non bis in idem*

**Problema supusă dezbaterii** presupune, în esență, verificarea îndeplinirii cerinței legale a legăturii de *interdependență între posibilul caracter penal al faptelor cercetate și stabilirea obligațiilor fiscale ale contribuabililor*.

În practica instanțelor au fost identificate mai multe situații:

– odată cu emiterea deciziei fiscale, organul fiscal sesizează, în același timp, organele de cercetare/urmărire penală cu privire la același contribuabil. Problema vizează posibilitatea instanței de control fiscal de a soluționa cererea cu care a fost investită, având în vedere interesul definitivării situației fiscale a contribuabilului;

– a doua ipoteză vizează emiterea deciziilor fiscale în privința unui contribuabil, iar sesizarea penală vizează contribuabili care au avut raporturi fiscale, comerciale cu contribuabilul în privința căruia a fost emisă decizia de impunere. Pentru această ipoteză s-a pus problema în ce măsură cercetarea penală întreprinsă față de terți poate afecta definitivarea situației fiscale a contribuabilului în cauză.

## **OPINIA ÎNSUȘITĂ**

**În unanimitate, participanții la întâlnire au apreciat că din interpretarea prevederilor art. 214 alin. (1) lit. a) C. proc. fisc. ar rezulta că măsura suspendării poate fi dispusă pentru motive temeinice, care să justifice existența unei interdependențe între posibilul caracter penal al faptelor cercetate și stabilirea obligațiilor fiscale ale contribuabililor, cu respectarea unui just echilibru între interesul public pe care îl exprimă autoritatea fiscală și interesul legitim privat al contribuabilului de a-și vedea clarificată situația fiscală într-un termen optim și previzibil.**

**Este discutabilă îndeplinirea ipotezei textului citat atunci când sesizarea penală nu se referă la aspecte legate de starea de fapt, cum ar fi, de exemplu, realitatea unor operațiuni de livrare de bunuri sau prestare de servicii, ci la încadrarea unor operațiuni determinate într-un anumit regim fiscal, ținând exclusiv de latura fiscală a litigiului.**



## ARGUMENTE:

### ➤ *Jurisprudența CEDO/CJUE:*

√ *CEDO, Hotărârea din 21 octombrie 2014, cauza Lungu și alții împotriva României*  
CEDO a reținut existența unei violări a art. 6 parag.1 din Convenție prin încălcarea principiului securității juridice, constând în derularea simultană și în paralel a două proceduri independente cu privire la aceleași fapte, care a condus instanța penală la o nouă apreciere a faptelor, soldată cu o condamnare pentru evaziune fiscală, în condițiile în care în litigiul de contencios administrativ actele fiscale au fost anulate în parte, fiind menținute în limitele unei sume foarte mici. În consecință, prin aceea că a revenit asupra unui punct al litigiului, care a fost deja tranșat și care a făcut obiectul unei hotărâri definitive, și în absența unui motiv întemeiat, Curtea de Apel (în procesul penal) a înfrânt principiul securității raporturilor juridice.

√ *CJUE, Hotărârea din 26 februarie 2013, C- 617/10, Fransson*

1) Principiul *ne bis in idem* enunțat la articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene nu se opune ca un stat membru să impună, pentru aceleași fapte de nerespectare a obligațiilor declarative în domeniul taxei pe valoarea adăugată, în mod succesiv, o sancțiune fiscală și o sancțiune penală, în măsura în care prima sancțiune nu îmbracă un caracter penal, aspect care trebuie verificat de instanța națională.

2) Dreptul Uniunii nu reglementează raporturile dintre Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, și ordinele juridice ale statelor membre și nu stabilește nici consecințele care trebuie deduse de instanța națională în cazul unui conflict între drepturile garantate de această convenție și o normă de drept național.

Dreptul Uniunii se opune unei practici judiciare care subordonează obligația instanței naționale de a lăsa neaplicată orice dispoziție contrară unui drept fundamental garantat de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene condiției ca această contrarietate să reiasă cu claritate din textul acestei carte sau din jurisprudența aferentă, din moment ce refuză instanței naționale puterea de a aprecia pe deplin, eventual cu cooperarea Curții, compatibilitatea respectivei dispoziții cu aceeași cartă.

### ➤ *Jurisprudența ÎCCJ-SCAF:*

➤ În ceea ce privește **aplicarea art. 214 alin. (1) lit. a) C. proc. fisc., respectiv marja de apreciere a înrâuririi soluției penale asupra soluției fiscale, în practica ÎCCJ au fost anulate deciziile de suspendare a contestației fiscale**, în următoarele situații: când s-a apreciat că nu există o consistență a sesizării organelor penale, fiind formulată o sesizare formală, nemotivată, a acestora, nesuplinită de probatoriul necesar conturării indiciilor privind săvârșirea infracțiunii (ex. decizia nr. 214/2011, decizia nr. 229/2012); când s-a depășit termenul rezonabil de soluționare a contestației fiscale, apreciindu-se că, în acest fel, sunt afectate drepturile contribuabilului de a-și vedea tranșată situația fiscală sau când s-a constatat că sesizarea penală viza strict aspecte de drept fiscal – stare de fapt necontestată, clar stabilită, singura problemă care se pune în speță vizând încadrarea situației de fapt fiscale în ipoteza unei norme juridice (ex. decizia nr. 316/2014, respectiv decizia nr. 106/2014).

În astfel de litigii, de cele mai multe ori, analiza se face de la caz la caz, în funcție de circumstanțele concrete ale speței.

### 3. Titlul problemei de drept:

**Dreptul de deducere a TVA. Suspiciuni de fraudă sau de nereguli în amonte. Posibilitatea persoanelor impozabile de a cunoaște că furnizorul sau operatorul a săvârșit fraudă în materia TVA (Directiva 2006/112). Sarcina probei (Curtea de Apel Suceava și Curtea de Apel Cluj/Tribunalul Maramureș)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: financiar fiscal*

*Obiect ECRIS: anulare act*

*Acte normative incidente: O.G. nr. 92/2003; Directiva 2006/112*

*Cuvinte cheie: TVA, drept de deducere*

În esență, **problema supusă dezbaterii** vizează posibilitățile concrete ale beneficiarului serviciului prestat/cumpărătorului bunului transmis de a verifica situația fiscală a furnizorilor și identificarea unor nereguli sau fraude în amonte.

### **OPINIA ÎNSUȘITĂ**

***În unanimitate, participanții la întâlnire au apreciat că întreaga jurisprudență a Curții de Justiție a Uniunii Europene conduce la concluzia că nu se poate refuza unei persoane impozabile dreptul de a deduce TVA pe motiv că emitentul unei facturi a săvârșit nereguli, fără ca autoritatea fiscală să dovedească, având în vedere elemente obiective, că persoana impozabilă respectivă știa sau ar fi trebuit să știe că operațiunea invocată pentru a justifica dreptul de deducere era implicată într-o fraudă comisă de emitentul facturii respective sau de un alt operator din amonte în lanțul de prestații. Nu se pretinde contribuabililor să devină investigatori ai furnizorilor lor și nici nu răspund pentru faptele acestora, însă o diligență medie este necesară pentru evitarea tentativelor de fraudă în materia TVA, atunci când există unele indicii apte să facă rezonabilă presupunerea existenței unor nereguli sau fraude în amonte.***

### **ARGUMENTE:**

#### **➤ Jurisprudența CJUE:**

Elemente semnificative în ceea ce privește condițiile pentru exercitarea dreptului de deducere, sarcina probei, echilibrul între interesul public și cel privat oferă, de ex., *CJUE în Hotărârea din 21 iunie 2012, cauzele conexe C-80/11 și 142/11:*

1) Articolul 167, articolul 168 litera (a), articolul 178 litera (a), articolul 220 punctul 1 și articolul 226 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată trebuie interpretate în sensul că se opun unei practici naționale în temeiul căreia autoritatea fiscală refuză unei persoane impozabile dreptul de a deduce din valoarea taxei pe valoarea adăugată pe care o datorează valoarea taxei datorate sau achitate pentru serviciile care i-au fost furnizate pentru motivul că emitentul facturii aferente acestor servicii sau unul dintre prestatorii săi a săvârșit nereguli, fără ca această autoritate să dovedească, având în vedere elemente obiective, că persoana impozabilă respectivă știa sau ar fi trebuit să știe că operațiunea invocată pentru a justifica dreptul de deducere era implicată într-o fraudă săvârșită de emitentul menționat sau de un alt operator care intervine în amonte în lanțul de prestații.

2) Articolul 167, articolul 168 litera (a), articolul 178 litera (a) și articolul 273 din Directiva 2006/112 trebuie interpretate în sensul că se opun unei practici naționale în temeiul căreia autoritatea fiscală refuză dreptul de deducere pentru motivul că persoana

impozabilă nu s-a asigurat că emitentul facturii aferente bunurilor pentru care se solicită exercitarea dreptului de deducere avea calitatea de persoană impozabilă, că dispunea de bunurile în cauză și era în măsură să le livreze și că a îndeplinit obligațiile privind declararea și plata taxei pe valoarea adăugată sau pentru motivul că persoana impozabilă respectivă nu dispune, în plus față de factura menționată, de alte documente de natură să demonstreze că împrejurările menționate sunt întrunite, deși condițiile de fond și de formă prevăzute de Directiva 2006/112 pentru exercitarea dreptului de deducere sunt îndeplinite, iar persoana impozabilă nu dispunea de indicii care să justifice presupunerea existenței unor nereguli sau a unei fraude în sfera emitentului menționat.

➤ **Jurisprudența ÎCCJ-SCAF:**

Deciziile nr. 2581/2012, nr. 7397/2013, nr. 7415/2013, nr. 1473/2014.

#### 4. Titlul problemei de drept:

**Obligativitatea înregistrării unităților administrativ-teritoriale în scopuri de TVA la organul fiscal competent, în situația în care au obținut venituri din valorificarea masei lemnoase cu depășirea plafonului de scutire prevăzut de lege. Îndeplinirea condițiilor impuse de art. 127 alin. (1), (2), (4) și (5), art. 152 alin. (1) și art. 153 alin. (1) pct. 2 lit. b) C. fisc. (Curtea de Apel Brașov/ Tribunalul Covasna)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: financiar fiscal*

*Obiect ECRIS: anulare act*

*Acte normative incidente: art. 127 alin. (1), (2), (4) și (5), art. 152 alin. (1) și art. 153 alin. (1) pct. 2 lit. b) din O.G. nr. 92/2003*

*Cuvinte cheie: unitate administrativ-teritorială, obligativitatea înregistrării în scop de TVA*

În esență, **problema supusă dezbaterii** vizează (in)existența obligativității unității administrativ-teritoriale de a se înregistra în scop de TVA în situația în care a obținut venituri din valorificarea masei lemnoase de pe fondul forestier proprietate publică, cu depășirea plafonului de scutire prevăzut de lege.

*Cu privire la problema concretă în discuție nu s-a putut contura o opinie majoritară, întrucât nu s-a putut identifica în concret o situație de practică neunitară la nivelul curților de apel pe problema semnalată, însă s-au trasat importante linii directoare:*

*Participanții la întâlnire au apreciat, în unanimitate, că în situația în care autoritatea sau instituția publică desfășoară activități economice, așa cum sunt definite la art. 127 alin. (2) din Legea nr. 571/2003, în care este angrenată în calitatea sa de subiect de drept public, regula este aceea enunțată în alin. (4) al art. 127, în sensul că instituția publică nu poate avea calitatea de persoană impozabilă atunci când prestează activitățile care implică exercițiul autorității publice, „chiar dacă pentru desfășurarea acestor activități se percep cotizații, onorarii, redevențe, taxe sau alte plăți”.*

*Articolul 127 alin. (4) C. fisc. instituie însă și unele excepții, în funcție de: (i) efectele activităților desfășurate - distorsionarea mediului concurențial în cazul în care subiectele de drept public ar fi tratate ca persoane neimpozabile; (ii) natura activităților desfășurate - cele prevăzute expres în alineatele (5) și (6) ale aceluiași articol.*

*În cazul în care activitatea desfășurată nu se încadrează în prevederile art. 127 alin. (5) sau (6), trebuie să se examineze, în funcție de particularitățile cauzei, dacă tratarea autorității sau instituției publice ca persoană neimpozabilă poate produce distorsiuni concurențiale.*

*Se indică în acest sens jurisprudența CJUE: hotărârile pronunțate în cauzele: C-246/08, Comisia c. Finlandei; C-102/08, Finanzamt Dusseldorf- Sud, precum și jurisprudența ICCJ – deciziile nr. 2625/2011, nr. 3757/2011, cu precizarea că acestea vizează situația în care terenurile construibile vândute de unitatea administrativ-teritorială care are calitatea de persoană impozabilă făceau parte din domeniul privat al acesteia, iar nu din domeniul public.*

#### **IV. INTEGRITATEA ÎN EXERCITAREA FUNCȚIILOR ȘI DEMNITĂȚILOR PUBLICE**

##### **1. Titlul problemei de drept:**

**Natura juridică a ordonanței emise de Comisia de Cercetare a Averilor. Admisibilitatea acțiunii în anularea ordonanței de clasare. Procedura prealabilă (Curtea de Apel Galați)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: anulare act, litigiu Legea nr. 115/1996*

*Acte normative incidente: art. 10<sup>1</sup> din Legea nr. 115/1996*

*Cuvinte cheie: ordonanța de clasare, admisibilitatea acțiunii în contencios*

**Problemele supuse dezbaterii** sunt, în primul rând, dacă ordonanța de clasare emisă de Comisia de cercetare a averilor poate forma obiectul controlului de legalitate exercitat de instanța competentă și, subsecvent, în cazul unui răspuns afirmativ primei probleme, dacă este necesară parcurgerea procedurii administrative prealabile, precum și care sunt limitele controlului efectuat de instanța de judecată asupra ordonanței de clasare.

**În jurisprudența ÎCCJ-SCAF** s-a reținut că ordonanța de clasare este *un act administrativ susceptibil de control pe calea contenciosului administrativ* (decizia nr. 2272/15 mai 2014 a ÎCCJ, SCAF). Practica de până acum a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție este unitară, în același sens fiind identificate deciziile nr. 2111/8 mai 2014, 3988/ 25 octombrie 2014, 4141/4 noiembrie 2014 și 156/ 21 ianuarie 2015 (ultima-regulator de competență prin care s-a stabilit competența în primă instanță a curții de apel).

În lipsa unor norme speciale, derogatorii, condițiile de exercitare a acțiunii sunt cele reglementate în Legea nr. 554/2004, inclusiv procedura prealabilă administrativă.

În ceea ce privește obiectul și limitele controlului judecătoresc, în calitatea sa de act administrativ, ordonanța de clasare beneficiază de prezumția relativă de legalitate și veridicitate, iar instanța ar urma să aibă în vedere marja de apreciere de care a dispus Comisia în efectuarea activității de cercetare.

**În urma dezbaterilor nu s-a putut contura o opinie majoritară, apreciindu-se că se impune intervenția legiuitorului în vederea clarificării posibilității exercitării controlului de legalitate asupra ordonanței de clasare emisă de Comisia de cercetare a averilor.**

## 2. Titlul problemei de drept:

Procedura specială prevăzută de Legea nr. 115/1996, cu referire la etapa judecării cauzei, de către Curtea de Apel (art. 17). „Diferență semnificativă”, în sensul art. 18 din Legea nr. 176/2010. Constatarea caracterului nejustificat al dobândirii unor bunuri sau a unei cote-părți din aceasta (*Curtea de Apel Tg. Mureș*)

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: litigiu Legea nr. 115/1996*

*Acte normative incidente: art. 17 din Legea nr. 115/1996; art. 18 din Legea nr. 176/2010*

*Cuvinte cheie: diferențe semnificative*

**Problema supusă dezbaterii** vizează divergența de opinie identificată în etapa judiciară a controlului averilor, privind interpretarea și aplicarea prevederilor art. 18 din Legea nr. 176/2010, în care este definit conceptul de “diferențe semnificative”, utilizat drept criteriu pentru sesizarea Comisiei de cercetare a averilor din cadrul Curții de Apel prin raportul de evaluare întocmit de Agenția Națională de Integritate.

Astfel, se pune problema de a cunoaște dacă reglementarea din art. 18 al Legii nr. 176/2010, care are în vedere *etapa prealabilă* procedurii judiciare este aplicabilă și în *această din urmă fază*, în sensul soluției pe care instanța o poate adopta dacă, în urma probatoriului, constată că valoarea bunurilor dobândite nejustificat sau a cotei părți din aceste bunuri este inferioară pragului de 10.000 euro – închiderea dosarului sau confiscarea bunurilor/a cotei-părți nejustificate.

**OPINIA ÎNSUȘITĂ în unanimitate de participanții la întâlnire a fost în sensul că dispozițiile referitoare la pragul valoric – chiar dacă neprevăzute de lege pentru etapa judiciară – sunt aplicabile și în fața instanței de judecată.**

### ARGUMENTE:

De vreme ce a stabilit un prag valoric pentru întocmirea raportului de evaluare prin care A.N.I sesizează Comisia de cercetare a averilor, legiuitorul a optat pentru neaplicarea procedurii prevăzute în Legea nr. 115/1996 și, prin urmare, pentru neconfiscarea diferențelor nesemnificative. Chiar dacă reglementarea este lacunară și pe alocuri cuprinde prevederi necorelate între ele, această opțiune a legiuitorului ar trebui să se reflecte în toate etapele procedurii. Prin urmare, cum procedura de cercetare nu poate fi declanșată în cazul în care diferențele semnificative nu se încadrează în acest prag valoric, cu atât mai puțin ea nu poate fi finalizată în fața instanței dacă din probatoriu rezultă neîndeplinirea condiției pragului valoric.

## 3. Titlul problemei de drept:

Consecințele neparticipării reprezentantului Agenției Naționale de Integritate la procedura privind control averilor demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, în raport cu prevederile art. 16 alin. (1) din Legea nr. 115/1996 (*Curtea de Apel Iași*)

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: litigiu Legea nr. 115/1996*

*Acte normative incidente: art. 16 alin. (1) din Legea nr. 115/1996*

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

**Problema supusă dezbaterii** vizează interpretarea articolului 16 din Legea nr. 15/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, în ceea ce privește consecințele neparticipării reprezentantului Agenției Naționale de Integritate la procedura privind controlul averilor.

**OPINIA ÎNSUȘITĂ în unanimitate de participanții la întâlnire a fost în sensul că dispozițiile Legii nr. 115/1996 trebuie corelate cu cele ale Codului de procedură civilă, context în care trebuie remarcată diferența între calitatea procesuală a ANI – aceea de parte în proces, care va fi citată în această calitate – și a procurorului, a cărui participare este obligatorie, conform dispozițiilor art. 16 din Legea nr. 115/1996.**

***Plecând de la această distincție, s-a apreciat că neparticiparea procurorului atrage nulitatea hotărârii, pe când în cazul ANI, dată fiind calitatea de parte în proces, neregularitatea poate consta doar în necitarea legală a acesteia.***

#### **ARGUMENTE:**

Articolul 16 din Legea nr. 115/1996 dispune că: „(1) Președintele curții de apel sau președintele secției de contencios administrativ și fiscal, primind dosarul, fixează termen de judecată, potrivit legii, și dispune citarea tuturor părților care au fost chemate la Agenție. Statul, prin Ministerul Economiei și Finanțelor, va fi întotdeauna citat în instanță. *Participarea procurorului și a Agenției Naționale de Integritate este obligatorie.*”

Tehnica de redactare a articolului citat este deficitară, pentru că, pe de o parte, creează aparența unei deosebiri între calitatea procesuală a Agenției Naționale de Integritate și a celorlalte părți pentru care se prevede citarea și, pe de altă parte, induce o confuzie în ceea ce privește „participarea” în proces a Agenției Naționale de Integritate și participarea procurorului, căruia îi sunt aplicabile prevederile art. 92 alin. (3) C. proc. civ. Agenția Națională de Integritate are calitatea de parte și trebuie citată în proces, în caz contrar intervenind sancțiunile prevăzute în Codul de procedură civilă pentru încălcarea normelor de procedură.

Referitor la *calitatea procesuală a ANI*, s-a arătat că în practica Curții de Apel București au existat situații în care ANI a refuzat calitatea de reclamant, context în care se pune problema cine ar putea avea o atare calitate în astfel de cauze sau dacă suntem în prezența unei proceduri atipice, în care nu există reclamant și pârât, ci doar părți implicate în procedură.

În practica altor instanțe, în stabilirea cadrului procesual în cazul unor astfel de litigii, a fost conferită *calitate procesuală de reclamant pentru ANI*. În acest context, situația cadrului procesual în acest tip de litigii poate fi comparată cu cea conturată prin investirea instanței de către CNSAS, în calitate de autoritate publică, după ce aceasta realizează în prealabil verificări administrative sau de către OPC în litigiile privind consumatorii.

#### **4. Titlul problemei de drept:**

**Admisibilitatea acțiunii formulate împotriva raportului de evaluare a conflictului de interese comunicat persoanei în cauză și organelor de urmărire penală în ce privește dispoziția de sesizare a parchetului cu privire la existența indiciilor infracțiunii de conflict de interese. Limitele controlului instanței de contencios administrativ (*Curtea de Apel Bacău și Curtea de Apel Iași*)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal  
Subcategoria: alte tipuri de cauze*

Obiect ECRIS: anulare act

Acte normative incidente: art. 22 alin. (1) din Legea nr. 176/2010

Cuvinte cheie: raportul de evaluare, act de sesizare penală

**Problema supusă dezbaterii** vizează admisibilitatea acțiunii formulate în contencios administrativ împotriva raportului de evaluare a conflictului de interese comunicat persoanei în cauză și organelor de urmărire penală în ce privește dispoziția de sesizare a parchetului cu privire la existența indiciilor infracțiunii de conflict de interese.

**OPINIA ÎNSUȘITĂ în unanimitate de participanții la întâlnire a fost în sensul că raportul de evaluare poate fi atacat la instanța de contencios administrativ numai cu privire la acea parte prin care se constată existența conflictului de interese de natură administrativă reglementat de art. 70 din Legea nr. 161/2003. Raportul de evaluare prin care nu se constată existența unui conflict de interese sau a unei stări de incompatibilitate care ar atrage sancțiuni de natură administrativă, potrivit Legii nr. 161/2003, ci este sesizat organul de urmărire penală în vederea efectuării de cercetări sub aspectul săvârșirii unei infracțiuni de conflict de interese, nu este un act administrativ, ci unul de sesizare penală, așadar nu poate fi atacat la instanța de contencios administrativ, în temeiul art. 22 alin. (1) din Legea nr. 176/2010, acțiunea fiind inadmisibilă.**

#### ARGUMENTE:

– Practica Înaltei Curți de Casație și Justiție în această problemă este unitară, în sensul că, dacă concluziile raportului vizează exclusiv constatarea unor *indicii de săvârșire a infracțiunii de conflict de interese*, raportul nu are caracter de act administrativ, ci de act de sesizare al parchetului, nefiind admisibilă, în consecință, acțiunea în contencios administrativ.

– În vederea *calificării raportului* trebuie avute în vedere conținutul propriu-zis și efectele pe care le produce. Astfel, au fost situații în care, în cuprinsul aceluiași raport, s-a constatat un conflict de interese, caz în care raportul se comunică nu doar persoanei verificate, ci și autorității/instituției publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea, pentru a lua măsurile subsecvente care se impun (de ex. sancțiuni disciplinare) dar prin același raport se constată și indicii privind săvârșirea infracțiunii de conflict de interese de natură penală. Pentru astfel de situații, practica ÎCCJ a fost în sensul că acțiunea în contencios administrativ este admisibilă doar în ceea ce privește măsura administrativă, considerându-se că, în acest caz, se produc efecte juridice în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) LCA, întrucât odată stabilit un conflict de interese de natură administrativă, acesta poate avea repercusiuni asupra carierei funcționarului sau demnitarului respectiv. În acest sens, au fost indicate deciziile ÎCCJ – SCAF nr. 5301/2011, nr. 5998/2011, nr. 3457/2012, nr. 4718/2012, nr. 6035/2013, nr. 175/2014.

– De asemenea, în practică, legat de faptul că în ambele proceduri – administrativă și penală – se examinează aceeași situație de fapt s-a pus întrebarea dacă s-ar impune *suspendarea procedurii în fața instanței de contencios administrativ până la soluționarea celei penale*. Cu privire la acest din urmă aspect, practica ÎCCJ a înregistrat și soluții (minoritare) de suspendare a procesului administrativ, în astfel de cazuri, practica majoritară fiind, însă, în sensul respingerii cererilor de suspendare, cu motivarea că pot coexista cele două tipuri de răspundere – administrativă și penală. Dificultățile sub acest aspect rezidă în similitudinile existente între obiectul material al infracțiunii și ipoteza normei administrative, reglementarea în materie penală fiind mai cuprinzătoare decât cea din materie administrativă.

## 5. Titlul problemei de drept:

**Reguli de evitare a conflictului de interese reglementate de Cap. 2, Secțiunea a 8-a din O.U.G. nr. 34/2006 coroborate cu interdicția instituită de art. 90 alin. (2) din Legea nr. 161/2003. Situația în care o rudă de gradul I a unui consilier local este acționar sau asociat la o societate comercială cu capital privat, care participă la procedura de achiziție publică, procedură în care respectivul consilier nu are nicio implicare (*Curtea de Apel Bacău*)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: anulare act*

*Acte normative incidente: Secțiunea a 8-a din O.U.G. nr. 34/2006; art. 90 din Legea nr. 161/2003*

*Cuvinte cheie: conflict de interese*

**Problema supusă dezbaterii vizează** acele situații în care a fost invocată existența unui conflict de interese atunci când contractele de achiziție publică au fost încheiate în urma unor proceduri de achiziție publică, în contextul în care procedura de achiziție a fost supusă deja controlului instanței pe calea contestației, inclusiv sub aspectul conflictului de interese reglementat la Cap. 2, Secțiunea a 8-a din O.U.G. nr. 34/2006. S-a ridicat problema, în acest context, dacă, în acest caz, se mai poate pune problema invocării și analizării conflictului de interese reglementat de art. 90 din Legea nr. 161/2003.

**OPINIA ÎNSUȘITĂ în unanimitate de participanții la întâlnire a fost în sensul că Secțiunea a 8-a a Cap. 2 din O.U.G. nr. 34/2006 și art. 90 din Legea nr. 161/2003 au obiect de reglementare și scop diferite, starea de conflict de interese fiind evaluată și primind semnificația adecvată în contextul reglementării aplicabile raportului juridic supus analizei.**

## ARGUMENTE:

– s-a apreciat că trebuie avute în vedere aspectele asupra cărora a purtat controlul procedurii achizițiilor publice, respectiv măsura în care acest control a vizat și existența unui conflict de interese, ca element de natură să vicieze legalitatea procedurii de achiziție;

– în continuare, s-a precizat că trebuie făcută distincție între incompatibilitate și conflictul de interese, existând cazuri de incompatibilitate care vizează participarea la adoptarea unor acte administrative. Noțiunea de "incompatibilitate" vizează o stare de pericol, în timp ce „conflictul de interese” vizează participarea efectivă a persoanei la un act care se încadrează în ipoteza art. 70 din Legea nr. 161/2003 (care are un interes personal care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor).

## 6. Titlul problemei de drept:

**Incompatibilitatea aleșilor locali, potrivit dispozițiilor Legii nr. 161/2003, pentru persoanele care îndeplinesc o funcție interimară (*Curtea de Apel Bacău*)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: anulare act*



**OPINIA ÎNSUȘITĂ în unanimitate de participanții la întâlnire a fost în sensul că pe durata exercitării funcției interimare ar urma să opereze interdicțiile prevăzute de lege pentru funcția respectivă.**

## V. ALTE ACTE NORMATIVE APLICABILE ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

### 1. Titlul problemei de drept:

**O.U.G. nr. 66/2011 – Note de aplicare a corecțiilor financiare pentru nereguli legate de contracte care intră sub incidența art. 16 din O.U.G. nr. 34/2006 [contracte indicate în anexa 2B și valoare mai mică decât limitele stabilite de art. 57 alin. (2)] – obligativitatea aplicării dispozițiilor O.U.G. nr. 34/2006 (Curtea de Apel Brașov)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: anulare act*

*Acte normative incidente: art. 16 din O.U.G. nr. 34/2006; O.U.G. nr. 66/2011*

*Cuvinte cheie: obligativitatea aplicării întregii proceduri prevăzute de O.U.G. nr. 34/2006 privind achizițiile publice*

**Problema supusă dezbaterii vizează** corelația dintre O.U.G. nr. 66/2011 și O.U.G. nr. 34/2006, în sensul de a se cunoaște dacă, în situația în care contractul încheiat de către autoritatea contractantă „se încadrează în anexa 2B, iar valoarea contractului este sub limita prevăzută de art. 57 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006”, există pentru autoritatea contractantă obligativitatea aplicării întregii proceduri prevăzute de O.U.G. nr. 34/2006 privind achizițiile publice în condițiile în care autoritatea contractantă a ales să declanșeze procedura de atribuire conform O.U.G. nr. 34/2006, aducând această împrejurare la cunoștința participanților.

**OPINIA ÎNSUȘITĂ în unanimitate de participanții la întâlnire a fost în sensul Soluției de unificare a jurisprudenței adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a ÎCCJ din 23 martie 2015, conform căreia:**

***De principiu, în litigiile având ca obiect anulare acte administrative prin care sunt stabilite corecții financiare, emise în temeiul O.U.G. nr. 66/2011, în ipoteza în care a optat pentru aplicarea procedurilor prevăzute de O.U.G. nr. 34/2006 în cazul contractelor care intră sub incidența prevederilor art. 16 din ordonanța de urgență, autoritatea contractantă are obligația de a respecta prevederile ordonanței de urgență incidente procedurii pentru care a optat, ca o aplicare, mutatis mutandis, a principiului de drept electa una via non datur recursus ad alteram, urmând ca legalitatea actelor administrative contestate să fie analizată de instanță în funcție de circumstanțele de fapt și dispozițiile incidente.***

Altfel spus, în cazul în care, deși erau aplicabile prevederile art. 16 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006 și nu avea obligația de a aplica procedura prevăzută de ordonanță, autoritatea contractantă a ales să declanșeze procedura de atribuire conform O.U.G. nr. 34/2006, aducând această împrejurare la cunoștința participanților, avea obligația de a respecta dispozițiile O.U.G. nr. 34/2006 pe întreg parcursul procedurii de atribuire.

## 2. Titlul problemei de drept:

**Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici. Natura juridică a termenului de 30 de zile prevăzut de art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 (Curtea de Apel Oradea)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: anulare act*

*Acte normative incidente: art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999*

*Cuvinte cheie: termen imperativ*

**Problema supusă dezbaterii vizează** natura juridică a termenului de 30 de zile prevăzut de art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 de emitere a ordinului sau dispoziției de imputare, respectiv dacă acesta este un termen imperativ sau de recomandare.

**OPINIA ÎNSUȘITĂ în unanimitate de participanții la întâlnire a fost în sensul că art. 85 din Legea nr. 188/1999 instituie două categorii de termene privind răspunderea patrimonială a funcționarilor publici: un termen de prescripție a răspunderii patrimoniale, cu durata de 3 ani de la data săvârșirii faptei (termen substanțial) și un termen procedural, imperativ, de 30 de zile de la constatarea pagubei, în care poate fi emis ordinul sau dispoziția de imputare, termen a cărui depășire nu este lipsită de efecte juridice, ci atrage decăderea, conform art. 185 C. proc. civ.**

## 3. Titlul problemei de drept:

**Rezoluție de clasare a sesizării emisă de Inspekția Judiciară (Curtea de Apel București)**

*Materia: contencios administrativ și fiscal*

*Subcategoria: alte tipuri de cauze*

*Obiect ECRIS: anulare act*

*Acte normative incidente: art. 45 alin. (4) lit. b), art. 47 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 317/2004*

*Cuvinte cheie: rezoluție de clasare*

### **Problema supusă dezbaterii:**

Ulterior publicării Deciziei nr. 397/2014 a Curții Constituționale, prin care s-a constatat că sintagma „rezoluția de clasare este definitivă” din cuprinsul art. 47 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 317/2004 este neconstituțională în ipoteza prevăzută de art. 45 alin. (4) lit. b) din aceeași lege, în materia litigiilor având ca obiect anularea rezoluției de clasare a sesizării Inspekției Judiciare, problema a fost generată de faptul că nu există o reglementare expresă în materia analizată.

În acest tip de litigii, se pune problema competenței materiale (de ex. în măsura în care se apreciază că dreptul comun îl constituie LCA, se aplică normele care reglementează competența alternativă), a necesității parcurgerii procedurii prealabile, a termenului în care pot fi atacate rezoluțiile și a căii de atac împotriva soluției pronunțate în primă instanță.

**OPINIA ÎNSUȘITĂ în unanimitate de participanții la întâlnire a fost în sensul că inclusiv prin prisma efectelor Deciziei Curții Constituționale, se impune o intervenție legislativă, în vederea stabilirii dispozițiilor legale aplicabile în acest caz.**

\*\*\*

*Întocmit:*

Cristina-Maria Florescu, judecător, Curtea de Apel București, Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal - raportor

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

*Avizat:*

Gabriela Bogasiu, judecător ICCJ-SCAF, formator INM, moderator al întâlnirii

Bogdan Cristea, judecător, Curtea de Apel București, Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal - moderator al întâlnirii

Monica Niculescu, judecător, Curtea de Apel București, Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal - moderator al întâlnirii