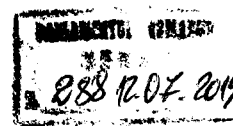




PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.554/2004 a contenciosului administrativ*, inițiată de domnul deputat PNL Dan Vîlceanu și domnul senator PNL Florin-Vasile Cîțu (**Plx. 231/2019, Bp. 277/2019**).

I. Principalele reglementări

Potrivit *Expunerii de motive*, inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare*, în scopul eliminării abuzurilor care țin de administrația publică, propunându-se crearea unui cadru legislativ în care să primeze coerența și principiul respectării drepturilor celor care interacționează cu reprezentanții administrației publice, precum și punerea în acord a legii cu principii și norme statuate la nivel european.

II. Observații

1. Inițiativa legislativă propune intervenții de substanță asupra *Legii nr. 554/2004* atât sub aspect calitativ, cât și cantitativ. Analizând soluțiile preconizate, considerăm că unele dintre acestea sunt de natură să genereze incertitudine cu privire la aplicarea unitară a prevederilor *Legii nr. 554/2004*, contrar chiar scopului urmărit de către inițiatori, normele propuse nerespectând cerințele de claritate și previzibilitate impuse de textele constituționale, cu efectul afectării *principiului securității juridice*.

De asemenea, propunerea legislativă este deficitară în privința unor soluții de fond preconizate. În opinia noastră, numeroase norme propuse prin inițiativa legislativă analizată sunt lipsite de claritate, precizie și predictibilitate - cerințe de calitate a oricărui act normativ potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale. Cum este știut, lipsa de corelare legislativă, de natură să genereze confuzii și incertitudine, dar și dificultăți în ceea ce privește interpretarea și aplicarea reglementării, a fost sancționată de Curtea Constituțională.

2. Inițiativa propune completarea art. 1 al legii, care poartă denumirea marginală "*Subiectele de sesizare a instanței*", cu un nou alineat, alin. (8¹), potrivit căruia "*partidele politice pot introduce acțiuni în contencios administrativ, în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale dacă justifică un interes legitim conform statutului sau actului constitutiv*". Or, potrivit art. 1 alin. (8) din *Legea nr. 554/2004*, "*prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și orice subiect de drept public pot introduce acțiuni în contencios administrativ, în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale*".

De asemenea, dispozițiile art. 1 din *Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată*, stabilesc că "*partidele politice sunt asociații cu caracter politic ale cetățenilor români cu drept de vot, care participă în mod liber la formarea și exercitarea voinței lor politice, îndeplinind o misiune publică garantată de Constituție. Ele sunt persoane juridice de drept public*". Totodată, conform art. 3 alin. (1) din același act normativ, "*pot funcționa ca partide politice numai asociațiile cu caracter politic, constituite potrivit legii, și care militează pentru respectarea suveranității naționale, a independenței și a unității statului, a integrității teritoriale, a ordinii de drept și a principiilor democrației constituționale*". Așadar, aceste dispoziții, coroborate cu cele ale art. 1 alin. (8) din *Legea*

nr. 554/2004, recunosc partidelor politice posibilitatea de a introduce acțiuni în contencios administrativ, fie ca persoane vătămate într-un drept sau interes legitim, fie în calitate de reclamânți în contenciosul administrativ obiectiv¹. Spre exemplu, partidele politice militează pentru respectarea ordinii de drept și a principiilor democrației constituționale, în acest sens înscriindu-se și apărarea dreptului unei colectivități la o viață liniștită, la un mediu sănătos și cât mai puțin poluat, prin formularea unei acțiuni în contencios obiectiv, în concluzie, prevederile în vigoare stabilesc calitatea de subiect de sezină a partidelor politice de o manieră cuprinzătoare. În plus, formularea utilizată, "*dacă justifică un interes legitim conform statutului sau actului constitutiv*", este improprie raportat la terminologia materiei contenciosului administrativ, *Legea nr. 554/2004*, având în vedere vătămarea unui drept sau interes legitim, nu justificarea acestuia.

3. Cu referire la prevederile propuse la art. 1¹ alin. (1) și (2), apreciem că acestea nu întrunesc cerințele de calitate specifice normelor juridice, dispozițiile arătate fiind prezentate cu explicații sau justificări și având mai degrabă natura unor precizări specifice instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative.

În ceea ce privește prevederile propuse la art. 1² alin. (1) și (2), arătăm că ele reproduc, cu modificări minore, prevederile articolului 41 din *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*, fără a aduce, însă, precizări suplimentare - care sunt necesare ținând seama de materia reglementată și în absența cărora textele vor fi interpretate de o manieră neunitară în practică - cu privire la definirea unor noțiuni precum "*tratament imparțial, echitabil ... din partea autorităților și instituțiilor publice*" sau la stabilirea exhaustivă a conținutului dreptului la bună administrare, enumerarea cuprinsă la art. 1² alin. (2) având un caracter exemplificativ, dedus din sintagma "*acest drept include în principal: (...)*".

De asemenea, considerăm că dispozițiile propuse nu se încadrează în obiectul de reglementare al *Legii contenciosului administrativ*, acestea fiind de resortul unui Cod administrativ.

¹ În literatura de specialitate se face distincție între contenciosul administrativ subiectiv, atunci când reclamantul, prin acțiunea introdusă, solicită instanței judecătorești să soluționeze o problemă referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim personal, și respectiv contenciosul administrativ obiectiv, atunci când reclamantul urmărește să apere un drept obiectiv sau un interes legitim public, în sensul de a verifica dacă a fost adusă atingere unor drepturi care reprezintă conținutul unei situații juridice cu caracter general și impersonal și dacă s-a adus atingere unei stări de legalitate generală (legalitatea obiectivă).

Referitor la prevederile propuse pentru art. 1¹ alin. (3), apreciem că acestea sunt afectate de deficiențe de redactare care le conferă un caracter neclar. Astfel, nu este clar în ce fel instanțele de contencios administrativ vor urmări, în limitele *principiului disponibilității*, "*ocrotirea intereselor private legitime în relația cu instituțiile și autoritățile publice locale sau centrale*", „*concilierea interesului privat cu interesul public, prin aplicarea imparțială a legii*”, respectiv „*ocrotirea interesului public prin verificarea legalității actelor administrației publice*”, lipsa de claritate a textelor propuse urmând a obliga instanțele judecătorești să stabilească ele însele înțelesul acestora. Observația este valabilă și în ceea ce privește obligația instituită în sarcina instanțelor judecătorești referitoare la "*garantarea unui tratament egal și imparțial al tuturor părților în soluționarea litigiilor administrative, conform procedurii prevăzute de prezenta lege*", ținând seama de faptul că, potrivit art. 1 alin. (3) din *Constituția României, republicată*, "*România este stat de drept (...)*", ceea ce implică, între altele, exercitarea funcției de jurisdicție a statului - constând în soluționarea litigiilor dintre subiectele de drept, persoane fizice sau persoane juridice, cu privire la drepturile lor subiective - prin judecători imparțiali și independenți care se supun numai legii - în acest sens fiind prevederile constituționale ale art. 124.

În ceea ce privește prevederile propuse la art. 1¹ alin. (3) lit. f) - i), din redactarea propusă pare să rezulte că inițiatorii urmăresc, de o manieră parțială și, în opinia noastră, criticabilă, stabilirea unor condiții generale de validitate a actelor administrative, condiții ce cunosc deja reglementare la nivelul legislației. Mai mult, reglementarea propusă este atipică și din perspectiva faptului că cerințele de validitate amintite sunt instituite prin reglementarea unor obligații în sarcina instanțelor judecătorești, cu ocazia soluționării litigiilor de contencios administrativ. Condițiile de validitate amintite se află în legătură cu conceptul de legalitate a actelor administrative, înțeles în doctrina de drept administrativ ca suma tuturor condițiilor de validitate a unui act administrativ, reținându-se drept condiții generale de legalitate: emiterea actului în conformitate cu dispozițiile constituționale, cu legile adoptate de Parlament, cu celelalte acte normative cu o forță juridică superioară, emiterea actului de către autoritatea competentă, în limitele competenței sale, în forma și cu procedura cerută de lege. Așadar, orice act administrativ trebuie adoptat cu respectarea prescripțiilor instituite de lege și de celelalte acte normative cu o forță

juridică superioară, legalitatea fiind analizată în doctrină ca fiind problema centrală a regimului actelor administrative.

4. Intervențiile legislative propuse pentru art.2 alin. (1) lit.ș) și t) din lege, vizează modificarea definiției "*pagubei iminente*", în sensul eliminării cerinței ca prejudiciul să fie material, precum și modificarea definiției "*cazurilor bine justificate*" prin înlocuirea sintagmei "*împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ*" cu sintagma "*împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială rezonabilă în privința legalității actului administrativ*".

Modificările propuse sunt în legătură directă cu materia suspendării executării actului administrativ, reglementată la art. 14 și 15 din lege.

Astfel, potrivit art. 14 alin. (1) din *Legea nr. 554/2004*, "*în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate*".

De asemenea, art. 15 din lege, care reglementează posibilitatea suspendării executării actului prin acțiunea principală, prevede la alin. (1): "*Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond*".

În doctrină, este unanim admis că actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, prezumție care, la rândul său, se bazează pe prezumția de autenticitate și de veridicitate, de unde rezultă concluzia că a nu executa un act administrativ emis în baza legii echivalează cu a nu executa legea. Pentru aceste considerente, suspendarea executării unui act administrativ nu poate fi dispusă decât în situații de excepție, în cazuri riguros determinate, cu observarea strictă a îndeplinirii exigențelor legale, astfel cum sunt precizate în *Legea nr. 554/2004*.

În jurisprudența sa², Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că suspendarea executării actului administrativ se poate dispune doar în situația îndeplinirii cumulative a celor două condiții rigurose prevăzute de art. 14 alin.(1) din *Legea nr. 554/2004*: existența unui caz bine justificat și necesitatea evitării unei pagube iminente ireparabile sau dificil de reparat. Cu privire la condiția cazului bine justificat, s-a reținut că pentru constatarea îndeplinirii acestei condiții, instanța nu trebuie să procedeze la analizarea criticilor de nelegalitate pe care se întemeiază însăși cererea de anulare a actului administrativ, ci trebuie să-și limiteze verificarea doar la acele împrejurări vădite de fapt și/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate de care se bucură un act administrativ. În acest sens, poate constitui un caz temeinic justificat: emiterea unui act administrativ de către un organ incompetent sau cu depășirea competenței, actul administrativ emis în temeiul unor dispoziții legale declarate neconstituționale, nemotivarea actului administrativ. În ceea ce privește condiția pagubei iminente, s-a reținut că aceasta presupune producerea unui prejudiciu material viitor și previzibil, greu sau imposibil de reparat, iar iminența producerii unei pagube nu se prezumă, ci trebuie dovedită de persoana lezată.

Așadar, nici chiar condiția unei prejudiciu viitor și previzibil nu constituie temei pentru a dispune suspendarea executării actului, ci doar a unuia greu sau imposibil de reparat chiar în ipoteza admiterii ulterioare pe fond a acțiunii.

Pe de altă parte, pentru a fi întrunită condiția cazului bine justificat este necesară existența unei îndoieli puternice asupra prezumției de legalitate de care se bucură actul administrativ, astfel că sintagma "*rezonabilă*", propusă de inițiatori - cu sensul de moderat, acceptabil - are drept efect "*relaxarea*" condițiilor pentru a cere și obține suspendarea executării actului administrativ, ceea ce este de natură să aducă atingere organizării activității de executare a legii și executării în concret a acesteia.

Tot astfel, potrivit soluției propuse, paguba iminentă va fi raportată atât la prejudiciul material viitor și previzibil, cât și la prejudiciul moral viitor și previzibil, în condițiile în care proba unor astfel de prejudicii nu este bazată pe reguli atât de stricte ca în cazul prejudiciilor materiale, prejudiciul moral rezultând din lezarea unor drepturi extrapatrimoniale,

² Decizia nr. 442 din 30 Ianuarie 2013 a Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțată în recurs de Secția de contencios administrativ și fiscal - având ca obiect suspendare act administrativ.

neconomice ale persoanei. Așadar, reglementarea propusă, în lipsa unor repere normative suplimentare, va putea da naștere unor cereri șicanatorii din partea persoanelor ce vor solicita instanțelor judecătorești în condițiile arătate suspendarea executării unor acte care nu le sunt convenabile.

Mai mult, apreciem că, astfel cum sunt reformulate condițiile pentru a se dispune suspendarea executării actului administrativ, verificarea întrunirii acestora nu ar putea fi stabilită de instanțele de contencios administrativ decât în urma unei judecări pe fond a cauzei.

Prin urmare, textele de lege în vigoare instituie garanții pentru persoana vătămată în ceea ce privește evitarea eventualelor pagube suferite ca urmare a executării actului administrativ pretins a fi nelegal, iar pe de altă parte, prin stabilirea condițiilor de admisibilitate, previne și limitează eventualele abuzuri în valorificarea unui atare drept de către persoanele vătămate.

Totodată, sintagma serviciu „*de interes public*”, utilizată în finalul normei propuse pentru definiția "*pagubei iminente*" este necorelată cu ansamblul reglementării cuprinse în *Legea nr. 554/2004*, sintagma utilizată de lege fiind cea de serviciu public. În acest sens, sunt prevederile art. 2 alin.(1) lit. m) din lege, care definesc serviciul public ca fiind "*activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public*".

5. În ceea ce privește modificările propuse pentru art. 4 din *Legea nr.554/2004*, potrivit intervenției preconizate, se urmărește modificarea regulilor de control pe calea excepției de nelegalitate a actelor administrative cu caracter normativ, urmând ca acestea să poată face obiectul excepției de nelegalitate. Precizăm că, în prezent, conform art. 4 alin. (4) din *Legea nr. 554/2004*, legiuitorul a eliminat posibilitatea analizării și cenzurării pe calea acestei excepții a actelor administrative cu caracter normativ. Astfel, potrivit acestor dispoziții:

"(4) Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anulare, în condițiile prevăzute de prezenta lege".

Legiuitorul a instituit calea procedurală a acțiunii în anulare în cazul actelor administrative cu caracter normativ, cu toate garanțiile procedurale menite să asigure echitatea unui proces, având în vedere, pe de o parte,

prevederile art. 23 din *Legea contenciosului administrativ*, care stabilesc efectul *erga omnes* al hotărârilor judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, iar, pe de altă parte, asigurarea securității raporturilor juridice. Astfel, spre deosebire de admiterea unei excepții de nelegalitate, care produce efecte doar între părțile litigiului, actul administrativ producându-și în continuare efectele față de terți, admiterea unei acțiuni în anulare a unui act administrativ cu caracter normativ produce efecte *erga omnes* profitând tuturor subiecților de drept.

În considerarea specificului actelor administrative cu caracter normativ, legiuitorul a atribuit competența materială pentru soluționarea acestor cereri în anulare - care pot fi promovate oricând - instanței de contencios administrativ.

În concluzie, prin excluderea actelor administrative cu caracter normativ din sfera de control pe calea excepției de nelegalitate s-a urmărit un scop legitim, respectiv asigurarea securității raporturilor juridice și respectarea competenței instanțelor specializate³. Ca atare, din această perspectivă, considerăm că soluția propusă nu este oportună.

Mai mult, se poate observa că prin modificarea propusă este eliminată, contrar necesității asigurării securității raporturilor juridice, calea procedurală a acțiunii în anulare a actelor administrative cu caracter normativ, legalitatea acestora urmând a fi cercetată doar pe calea excepției de nelegalitate.

În ceea ce privește textele propuse pentru art. 4 alin. (5) - (7) din *Legea nr. 554/2004*, acestea au menirea de a reglementa modul de soluționare de către instanța specializată a excepției de nelegalitate atunci când obiectul acesteia este dat de un act administrativ cu caracter normativ. Cu referire la aceste texte normative, arătăm că sunt afectate de deficiențe de redactare care afectează calitatea și previzibilitatea reglementării - spre exemplificare, nu rezultă în mod clar faptul că textele propuse la pct. 6 din inițiativa legislativă pentru alin.(5) - (7) ale art. 4 din *Legea nr. 554/2004* au în vedere situația propusă a fi reglementată la alin. (4) al aceluiași articol. De

³ În acest sens este și jurisprudența instanței constituționale - Decizille nr. 267 din 7 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 538 din 21 iulie 2014; nr. 526 din 9 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 12 decembrie 2014; nr. 646 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 32 din data de 15 ianuarie 2015, și nr. 837 din 14 decembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 234 din 16 martie 2018.

Curtea a constatat că soluțiile legislative instituite prin *Legea nr. 76/2012*, potrivit "*expuneri de motive*" la lege, urmăresc reconfigurarea competenței materiale a instanțelor judecătorești în scopul accelerării procedurilor judiciare și asigurării unei practici judiciare unitare pe întreg teritoriul țării. Astfel, aceste dispoziții legale au creat în materia procedurilor judiciare un sistem legislativ modern care răspunde pe deplin imperativelor funcționării unei justiții moderne, adaptate așteptărilor sociale, precum și necesității creșterii calității acestui serviciu public.

asemenea, se utilizează numeroase formulări nespecifice limbajului juridic. Totodată, sunt reglementate termene nerealiste de soluționare a cauzelor, cu efect direct asupra dreptului la apărare al autorității intimat.

Cât privește chestiunea obligativității întâmpinării, reglementată și actualmente în art. 208 alin. (1) *noul Cod de procedură civilă* (NCPC), în jurisprudența Curții Constituționale dezvoltată sub imperiul Codului de procedură civilă din 1865 (aplicabilă *mutatis mutandis* și *de lege lata*) s-a arătat că:

”[...] întâmpinarea este actul de procedură prin care pârâțul răspunde în scris pretențiilor formulate de reclamant prin cererea de chemare în judecată, arătând totodată apărările sale. Prin acest act reclamantul este pus în situația de a cunoaște apărarea și dovezile pe care se sprijină pârâțul, înlăturându-se astfel surpriza și realizându-se egalitatea în ceea ce privește poziția procesuală a părților.

Depunerea întâmpinării contribuie la urgentarea soluționării procesului, prin motivarea ei, prin arătarea dovezilor, față de care reclamantul, la rândul său, poate să își pregătească din timp apărarea, precum și prin faptul că de la început dă instanței posibilitatea de a cunoaște cadrul în care își va desfășura activitatea.

Curtea constată că dispozițiile art. 118 din Codul de procedură civilă, referitoare la întâmpinare, nu îngrădesc accesul la justiție, nu încalcă dreptul la apărare al pârâțului și nici egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice [...]. În acest sens Curtea reține că pârâțul care nu a depus întâmpinarea în termenul prevăzut de lege are în continuare dreptul să se apere prin combaterea pretențiilor reclamantului și prin discutarea, în fapt și în drept, a susținerilor și a dovezilor adversarului, așa cum rezultă din dispozițiile art. 171 din Codul de procedură civilă. De asemenea, pârâțul va putea invoca în tot cursul procesului excepțiile de ordine publică.

Dispozițiile constituționale sunt respectate și prin posibilitatea pârâțului, prevăzută la art. 138 alin. 1 din Codul de procedură civilă, de a cere administrarea unor dovezi în sprijinul susținerilor sale în cazul în care nevoia dovezii ar reieși din dezbateri și partea nu o putea prevedea, atunci când administrarea dovezii nu pricinuieste amânarea judecății sau când dovada nu a fost cerută, în condițiile legii, din pricina neștiinței sau lipsei de pregătire a părții care nu a fost reprezentată sau asistată de avocat. Dispozițiile art. 103 din Codul de procedură civilă reprezintă o altă garanție a dreptului la apărare, dând posibilitatea părții care, dintr-o

împrejurare mai presus de voința sa, nu a efectuat un act de procedură în termenul prevăzut de lege de a solicita repunerea în termen”.

Cu referire la propunerea de comunicare a citațiilor prin agent procedural, amintim că dreptul comun consacră modalități multiple, variate, de comunicare a citațiilor și a altor acte de procedură, printre care și comunicarea prin agenții procedurale sau prin orice alți salariați ai instanței, cu precizarea că aceasta, deși constituie regula generală, *de facto*, în practică, se recurge la celelalte modalități admise de lege. Cu privire la notele de ședință la care se face referire la art. 4 alin. (5) teza finală, este necesară clarificarea intenției de reglementare, dreptul comun stabilind cu claritate regimul acestor note [art. 244 alin. (2) NCPC, art. 394 alin. (2) teza I NCPC]. De altfel, și din perspectivă terminologică, este necesară revizuirea redactării, câtă vreme notele de ședință sunt întocmite de către greșier (a se vedea denumirea marginală a art. 231 NCPC).

6. În ceea ce privește prevederile propuse la pct. 7 din inițiativa legislativă, cu referire la dispozițiile propuse pentru alin. (8), arătăm că acestea sunt contrare rațiunii reglementării procedurii prealabile, dar și prezumției de legalitate a actelor administrative. Astfel, art. 7 din *Legea nr.554/2004* reglementează procedura prealabilă a recursului grațios sau ierarhic, modalitate simplă, rapidă și scutită de taxa de timbru prin care persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică are posibilitatea de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului său legitim. Scopul textului de lege este, pe de o parte, protecția persoanei vătămate, iar, pe de altă parte, degrevarea instanțelor judecătorești de contencios administrativ de acele litigii care pot fi soluționate pe cale administrativă, dându-se expresie *principiului celerității*. În paralel cu această procedură, dispozițiile art. 14 din aceeași lege instituie posibilitatea părții vătămate prin actul administrativ de a solicita instanței competente suspendarea executării actului până la pronunțarea instanței de fond cu privire la legalitatea și temeinicia acestuia.

Pentru a fi admisă, cererea de suspendare trebuie să întrunească două condiții cumulative: să fie formulată în cazuri bine justificate și, respectiv, suspendarea să prevină apariția unei pagube iminente. Așa fiind, suspendarea unui act administrativ apare ca fiind o măsură excepțională, ce se dispune atunci când există o îndoială cu privire la legalitatea actului și determină încetarea temporară a producerii efectelor juridice ale acestuia.

Raportat la cele anterior expuse, menționăm și faptul că instituirea cazului de suspendare de drept a executării actului administrativ în modalitatea propusă la alin. (8) de către inițiatori, poate genera riscul blocării activității autorităților publice, prin formularea unor plângeri abuzive și șicanatorii.

7. Referitor la intervențiile legislative propuse la pct. 8 din inițiativa legislativă parlamentară, precizăm că, în strânsă legătură cu aceste intervenții legislative se află completarea cuprinsă la pct. 4 din inițiativa legislativă, unde se propune definirea "*actului vădit nelegal*" ca fiind "*un act a cărui nelegalitate rezultă fără administrarea de probe, altele decât înscrisurile, putând fi constatată de instanță prin simpla verificare concretă a normelor relevante în cauză*".

Din textele propuse rezultă că în situațiile reglementate la art. 14 alin.(1¹) este posibilă pronunțarea suspendării executării actului administrativ fără dovedirea iminenței producerii unei pagube, astfel că situațiile respective constituie forme particulare de manifestare a "*cazului bine justificat*". Or, analizând textele normative propuse considerăm că anumite situații avute în vedere de inițiatori nu ar putea fi stabilite decât în urma judecății pe fond, iar nu în cadrul procedural al soluționării cererii de suspendare, fiind necesară în astfel de situații o analiză specifică fondului cauzei - spre exemplu, atunci motivarea actului nu este suficientă în raport de circumstanțele cauzei sau când nu a fost respectată procedura prevăzută de lege pentru emiterea actului.

Astfel cum s-a apreciat în literatura de specialitate, „*indiciile de nelegalitate pot viza încălcări atât ale normelor de drept procedural, cât și ale normelor de drept material; esențial este ca acestea să fie evidente, să poată fi identificate cu ușurință, la nivelul aparențelor*”.

De asemenea, în ceea ce privește ipoteza în care "*actul administrativ este potrivit unei hotărâri judecătorești, chiar pronunțată în primă instanță*", arătăm că din formularea propusă nu rezultă în mod clar ipoteza ce se dorește a fi reglementată - din redactarea propusă pare să rezulte faptul că hotărârea judecătorească este preexistentă actului administrativ, fiind vorba de o hotărâre pronunțată într-un litigiu în care cel puțin calitatea de reclamant o are o altă persoană decât cea vătămată prin actul administrativ potrivit unei hotărâri judecătorești. În legătură cu această situație arătăm faptul că hotărârea judecătorească produce, în principiu, efecte doar între părți, astfel că prin reglementarea preconizată se propune o extindere a

efectelor hotărârii judecătorești. Pe de altă parte, în lipsa altor precizări, norma propusă are în vedere orice hotărâre judecătorească, iar nu neapărat una pronunțată în materia contenciosului administrativ.

De asemenea, ipoteza "*actului în mod vădit nelegal*" astfel cum se propune a fi reglementată, respectiv actul a cărui nelegalitate rezultă fără administrarea de probe, altele decât înscrisurile, putând fi constatată de instanță prin simpla verificare concretă a normelor relevante în cauză, s-ar confunda practic cu condiția cazului bine justificat, definit de *Legea nr. 554/2004* ca fiind împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.

8. Cu privire la dispozițiile propuse pentru art. 15¹ alin. (2) din *Legea nr. 554/2004*, apreciem că soluția propusă este discutabilă, întrucât motivele de nulitate invocate ar trebui analizate în integralitatea lor și în mod unitar, în același proces, întrucât sancțiunea nulității operează *in globo*, putând exista și riscul supraviețuirii în circuitul civil a două hotărâri judecătorești contradictorii, ca și a unei posibile denegări de dreptate.

Proiectul se îndepărtează de concepția *Noului cod de procedură civilă* în ceea ce privește etapa regularizării cererii de chemare în judecată și a comunicării actelor de procedură între părți anterior stabilirii primului termen de judecată, concepție validată atât de Curtea Constituțională, cât și de practica judiciară. Cu referire la propunerea de renunțare la procedura regularizării cererii de chemare în judecată, aducem în atenție rațiunile măsurilor legislative promovate de NCPC în materie, care, subsumându-se imperativului creării unui cadru legislativ care să asigure celeritatea desfășurării procedurilor judiciare, au vizat perfecționarea dispozițiilor privind sesizarea instanței, astfel încât, între momentul introducerii cererii de chemare în judecată și dezbaterea acesteia, să se interpună o fază premergătoare activității de judecată propriu-zise, care presupune realizarea unei corespondențe scrise cu autorul cererii de chemare în judecată, în vederea acoperirii tuturor eventualelor lipsuri ale acesteia. Această etapă procesuală se finalizează fie prin conformarea la cerințele stabilite de instanță și fixarea primului termen de judecată, fie prin anularea cererii de chemare în judecată, în cazul în care obligațiile privind completarea sau modificarea cererii nu sunt îndeplinite. Etapa verificării și regularizării cererii de chemare în judecată urmărește asigurarea conformității acesteia cu cerințele prevăzute de lege, în scopul sesizării reglementare a instanței de

judecată. Instituirea în sarcina reclamantului a obligației de a sesiza instanța de judecată cu o cerere de chemare în judecată care să îndeplinească toate cerințele prevăzute de lege nu poate fi apreciată ca reprezentând o încălcare a *principiului constituțional privind accesul liber la justiție*. Prevederile art.200 NCPC dau expresie preocupării legiuitorului de a asigura soluționarea cauzelor în termen optim și previzibil, prin identificarea unor mecanisme concrete de împiedicare a tergiversării proceselor și de prevenire a unor eventuale abuzuri din partea reclamantului. Opțiunea de reglementare a legiuitorului procesual civil este în deplină conformitate cu dispozițiile art.21 și ale art. 24 din *Legea fundamentală*, existând suficiente garanții procedurale pentru asigurarea liberului acces la justiție și a dreptului la apărare, una dintre aceste garanții fiind reprezentată de acordarea posibilității reclamantului de a solicita reexaminarea încheierii prin care a fost dispusă anularea cererii de chemare în judecată - măsură legislativă care asigură controlul legalității și temeiniciei soluției completului care a dispus anularea cererii de chemare în judecată.

9. În ceea ce privește propunerea de modificare a art. 20 și art. 22 din *Legea nr. 554/2004*, inițiatorii urmăresc consacrarea caracterului executoriu al oricărei hotărâri judecătorești pronunțate în materia contenciosului administrativ, inclusiv prin eliminarea caracterului suspensiv de executare al noii căi de atac propuse – apelul.

Cu referire la aceste propuneri arătăm că este cunoscut faptul că, după adoptarea NCPC, hotărârile primei instanțe date în litigiile de contencios administrativ au rămas a fi supuse în continuare recursului. Această opțiune a legiuitorului a fost impusă de exigența soluționării cu celeritate a procesului dedus judecătii, aceasta fiind una dintre caracteristicile acțiunii în contencios administrativ, precum și de specificul acestor litigii. Spre exemplu, în litigiile de contencios administrativ proba testimonială este în principiu inadmisibilă, fiind vorba de aprecierea legalității unui act administrativ și verificată prin compararea actului administrativ emis cu dispozițiile legale sau normative superioare. Or, în raport de natura litigiului pendinte și de regimul recursului în materia contenciosului administrativ, de unică cale de atac, precum și de faptul că emiterea actelor administrative reprezintă o formă de manifestare a prerogativelor de putere publică ale autorităților publice, acestea având caracter obligatoriu, considerăm că soluția propusă la art. 22 din lege este de natură să afecteze interesul public, precum și echitatea procedurilor judiciare atât din perspectiva poziției

procesuale a autorității publice, cât și a persoanei reclamante - menționăm faptul că în cazul în care s-a procedat la executarea integrală sau în parte a obligațiilor stabilite prin titlul executoriu provizoriu, executarea va fi desființată ca urmare a desființării hotărârii primei instanțe. Mai mult, norma propusă nu definește nicio excepție de la regula pe care intenționează să o statornicească, existând riscul ca executarea hotărârii de primă instanță să producă consecințe ireparabile - spre comparație, art. 484 alin. (1) NCPC prevede faptul că recursul suspendă de drept executarea hotărârii în cauzele privitoare la desființarea de construcții, plantații sau a oricăror lucrări cu așezare fixă, precum și în cazurile anume prevăzute de lege.

În opinia noastră, soluțiile legislative propuse pentru art. 20 și art. 22 din *Legea nr. 554/2004* trebuiau analizate și în contextul regândirii regimului căilor de atac prin noua reglementare procesual civilă de drept comun, care, astfel cum s-a arătat în doctrină⁴, a adus o schimbare de paradigmă în ceea ce privește sistemul căilor de atac și rolul recursului:

- apelul este calea de atac obișnuită, de drept comun, care se poate exercita în legătură cu orice nemulțumire referitoare la hotărârea de primă instanță, fie că este de fapt sau de drept, asigurând două judecăți de fond, deci dublul grad de jurisdicție; spre deosebire de reglementarea anterioară, când excepțiile erau nejustificate de numeroase, NCPC a restrâns considerabil aceste excepții și a dat prioritate exercitării apelului⁵.

În sistemul NCPC apelul este singura cale ordinară de atac, calea de atac obișnuită, care a fost suprimată în puține cazuri față de vechea reglementare, tocmai pentru a sublinia că, de regulă, ultima care poate îndrepta o nedreptate este instanța de apel, care asigură o nouă judecată de fond și deci dublul grad de jurisdicție, recursul intervenind într-adevăr excepțional, în condiții restrictive și exclusiv pentru motive de legalitate⁶;

- recursul este o cale extraordinară de atac prin care, în condițiile și pentru motivele limitativ prevăzute de lege, se exercită un control suplimentar de legalitate (ibidem);

- recursul urmărește să supună Înaltei Curți de Casație și Justiție - care a devenit instanță de drept comun în judecata recursurilor⁷ - examinarea, în

⁴ Gh.-L. Zidaru, "Despre obligativitatea asistentei juridice în recurs, prin avocat sau consilier juridic, potrivit Noului cod de procedură civilă", disponibil la adresa de internet: <http://www.juridice.ro/111612/despre-obligativitatea-asistentei-juridice-in-recurs-prin-avocat-sau-consilier-juridic-potrivit-noului-cod-de-procedura-civila.html>.

⁵ V.M. Ciobanu, în V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), "Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat", vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2013, comentariul art. 466 NCPC, p. 1052).

⁶ V.M. Ciobanu, în V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), op. cit., vol. I, comentariul art. 483 NCPC, p. 1101.

⁷ a se vedea V.M. Ciobanu, în V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), op. cit., vol. I, comentariul art. 483 NCPC, p. 1105.

condițiile legii, a conformității hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile; în cazurile anume prevăzute de lege, recursul se soluționează de către instanța ierarhic superioară celei care a pronunțat hotărârea atacată (art.483 alin. (3) și alin. (4) teza | NCPC); învederăm, în acest sens principiul potrivit căruia în materie civilă Înalta Curte de Casație și Justiție nu soluționează apeluri,

• „recursul hibrid”, prevăzut de art. 304¹ din vechiul *Cod de procedură civilă* nu se mai regăsește în NCPC⁸.

10. Referitor la completarea prevăzută pentru art. 21 alin. (4) din *Legea nr. 554/2004*, aceasta are următoarea redactare: "*(4) În cazul care încălcarea principiului priorității dreptului comunitar rezultă dintr-o hotărâre preliminară pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene ulterior soluționării definitive a cauzei, cererea de revizuire se poate formula în termen de 3 luni de la data publicării hotărârii în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, dar nu mai târziu de 5 ani de la data comunicării hotărârii definitive.*"

Precizăm faptul că, în prezent, art. 21 din *Legea nr. 554/2004* prevede:

"(1) Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive prin încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, reglementat la art. 148 alin. (2) coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată.

(2) Sunt supuse revizuirii, pentru motivul prevăzut la alin. (1), și hotărârile definitive care nu evocă fondul.

⁸ Pe de altă parte, concepția inițială a NCPC în materia căilor de atac a suferit modificări de substanță, fiind de amintit în acest sens jurisprudența recentă a Curții Constituționale, transpusă și legislativ prin *Legea nr. 310/2018* (pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative):

- Decizia Curții Constituționale nr. 369/2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a sintagmei "*precum și în alte cereri evaluabile în bani în valoare de până la 1.000.000 lei inclusiv*", cuprinse în art. XVIII alin. (2) din *Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*;

- Decizia Curții Constituționale nr. 454/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 37 [cu referire la art. 402 din Codul de procedură civilă] și pct. 58 (cu referire la art. 497 din Codul de procedură civilă), precum și art. III pct. 3 (cu referire la art. XVIII alin. (2) din *Legea nr. 2/2013*) și pct. 4 (cu referire la art. XVIII din *Legea nr.2/2013*) din *Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative*];

- Decizia nr. 874/2018 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 27 din Codul de procedură civilă, în interpretarea dacă prin Decizia nr. 52 din 18 Junie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a prevederilor art. XVIII alin. (2) din *Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea puneri în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu referire la sintagma "precum și în alte cereri evaluabile în bani în valoare de până la 1.000.000 lei inclusiv"*, precum și a prevederilor art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

(3) *Cererea de revizuire se introduce în termen de o lună de la data comunicării hotărârii definitive și se soluționează de urgență și cu precădere*".

Cu referire la propunerea de completare formulată, apreciem că aceasta va avea următoarele consecințe juridice:

a) Competența de asigurare a interpretării dreptului Uniunii în scopul aplicării unitare la nivelul tuturor statelor membre aparține Curții de Justiție a Uniunii Europene, care, în calitate de autoritate de jurisdicție a Uniunii, în temeiul art. 19 alin. (3) lit. b) din Tratat, hotărăște cu titlu preliminar, la solicitarea instanțelor judecătorești naționale, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau la validitatea actelor adoptate de instituții. Efectele juridice ale hotărârii preliminare a Curții de Justiție a Uniunii Europene au fost conturate pe cale jurisprudențială. Astfel, Curtea de la Luxemburg a statuat că o asemenea hotărâre, purtând asupra interpretării sau a validității unui act al Uniunii Europene, este obligatorie pentru organul de jurisdicție care a formulat acțiunea în pronunțarea unei hotărâri preliminare, iar interpretarea, făcând corp comun cu dispozițiile europene pe care le interpretează, este investită cu autoritate și față de celelalte instanțe judecătorești naționale, care nu pot da o interpretare proprie acelor dispoziții. Totodată, efectul hotărârilor preliminare este unul direct, în sensul că resortisanții statelor membre au dreptul să invoce în mod direct normele europene în fața instanțelor naționale și europene și retroactiv, în sensul că interpretarea unei norme de drept a Uniunii Europene în cadrul unei trimiteri preliminare lămurește și precizează semnificația și câmpul de aplicare al acesteia, de la intrarea sa în vigoare (în acest sens, a se vedea pct.1 al dispozitivului Hotărârii din 5 februarie 1963 pronunțate în Cauza 26/62, Van Gend en Loos împotriva Nederlandse Administratie der Belastingen, preluat în cuprinsul Hotărârii din 27 martie 1963 pronunțată în cauzele reunite 28, 29 și 30762, Da Costa și alții împotriva Nederlandse Belastingadministratie sau Hotărârea din 24 iunie 1969 pronunțată în Cauza 29/68, Milch-, Fett- und Eierkontor GmbH împotriva Hauptzollamt Saarbrücken, punctul 3). Așadar, hotărârile preliminare sunt obligatorii *erga omnes*, la nivelul tuturor statelor membre, sub rezerva solicitării la un moment ulterior, de către instanțele judecătorești naționale, a unor lămuriri suplimentare asupra respectivei interpretări a Curții;

b) Esența mecanismului de revizuire reglementat în *Legea nr.554/2004* constă în prioritatea acordată de legiuitorul român dispozițiilor UE care guvernează raportul juridic dedus judecății într-un litigiu intern, așa

cum erau ele interpretate de Curte la momentul judecării și care ar fi putut fi nesocotite de instanța națională în hotărârea pronunțată, prin necunoașterea sau netratarea lor în cazul invocării de către parte. Este insuficientă, însă, analizarea motivului de revizuire reglementat la art. 21 din *Legea nr. 554/2004* doar în relație cu pronunțarea unei hotărâri preliminare a CJUE, întrucât "*încălcarea principiului supremației dreptului Uniunii*", conform articolului menționat, poate fi consecința nesocotirii atât a unei hotărâri pronunțate de CJUE, cât și a unor dispoziții de drept unional preexistente (neinvocate în cauză sau, deși invocate, netratate de instanță) - a se vedea în acest sens, *Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.45/2016*⁹ a ÎCCJ - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, paragraful nr. 72 - "*În lumina considerentelor precedente este inadmisibilă cererea de revizuire prin care, în lipsa oricărui element de noutate (care ar putea fi hotărâri pronunțate de CJUE sau dispoziții de drept unional neinvocate în cauză sau, deși invocate, netratate de instanță), se urmărește revizuirea unei hotărâri definitive prin care a fost deja dezlegată problematica legată de aplicarea principiului priorității dreptului unional, deoarece se opune caracterul revizuirii, de cale extraordinară de atac de retractare (iar nu de reformare), corelat cu principiul autorității de lucru judecat*". În acest sens, arătăm că motivul de revizuire reglementat la art. 21 din *Legea nr. 554/2004* constă în pronunțarea unei hotărâri rămase definitive prin încălcarea *principiului priorității dreptului Uniunii Europene*, nefiind introduse alte distincții (de exemplu, referitoare la o hotărâre CJUE);

c) Pe cale de consecință, exercitarea căii de atac a revizuirii în modalitatea propusă de către inițiatori va avea două ipoteze distincte:

- atunci când încălcarea rezultă dintr-o hotărâre preliminară pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene ulterior soluționării definitive a cauzei - ipoteză care va fi supusă prevederilor propuse pentru alin. (4) al art.21;

- orice alte situații decât cea de mai sus - spre exemplu, invocarea de către revizuent a unor dispoziții de drept unional, neinvocate în cauză sau, deși invocate, netratate de instanță - ipoteză care va rămâne supusă regimului juridic reglementat la alin. (3) al art. 21;

d) Precizăm că mecanismul revizuirii hotărârilor date cu încălcarea dreptului UE nu are un echivalent pentru revizuirea hotărârilor cu încălcarea

⁹ referitoare la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 21 alin. (2) teza I din *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare*

dreptului național. Astfel, în cazul de revizuire reglementat în Codul de procedura civilă, pot forma obiect al revizuirii doar hotărârile judecătorești definitive care au fost pronunțate în cauze în care s-a ridicat excepția de neconstituționalitate admisă sau în cele în care aceasta a fost ridicată până la publicarea deciziei Curții Constituționale de admitere (premișa fiind că aceste procese de fond au fost soluționate definitiv, lucru posibil întrucât, *de lege lata*, judecarea acestor cauze în care se invocă o excepție de neconstituționalitate nu se suspendă). În cazul sesizării Curții cu o trimitere preliminară posibilitatea ca instanța națională să dezlege problema de interpretare și să soluționeze cauza înaintea pronunțării hotărârii preliminare nu există, întrucât *Codul de procedură civilă* prevede suspendarea obligatorie a cauzelor. Din acest motiv, limitele prevăzute de art. 509 alin.(1) punctul 11 din *Codul de procedură civilă* - acordarea dreptului la revizuire doar în cauza în care a fost ridicată excepția - nu pot fi aplicate și revizuirii prevăzute în contenciosul administrativ, în al doilea rând, dacă deciziile Curții Constituționale produc efecte numai pentru viitor, hotărârile preliminare au un caracter retroactiv, aplicându-se tuturor raporturilor juridice care se întemeiau pe norma interpretată și care au făcut obiectul unor hotărâri definitive. Astfel că, în cazul revizuirii din legea contenciosului administrativ, dacă termenul ar curge de la momentul publicării hotărârii Curții de Justiție în mod omolog cu revizuirea reglementată în *Codul de procedura civilă*, numărul hotărârilor definitive care ar putea face obiectul unei revizuirii ar fi nedeterminat;

e) Astfel cum a reținut Înalta Curte de Casație și Justiție, în considerentele *Deciziei nr. 45/2016*¹⁰:

"Dreptul Uniunii nu impune reglementarea în dreptul național procesual a căii extraordinare de atac de retractare a revizuirii pentru cazul încălcării normelor de drept substanțial european. În jurisprudența CJUE a fost mereu amintită importanța pe care o deține principiul autorității de lucru judecat, atât în ordinea juridică a Uniunii, cât și în ordinile juridice naționale. Astfel, s-a statuat că, pentru a garanta atât stabilitatea dreptului și a raporturilor juridice, cât și o bună administrare a justiției, este necesar ca hotărârile judecătorești rămase definitive după epuizarea căilor de atac disponibile sau după expirarea termenelor de exercitare a acestor căi de atac să nu mai poată fi contestate (Hotărârea Impresa Pizzarotti, C-213/13,

¹⁰ referitoare la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare

pct. 58 și jurisprudența citată). Prin urmare, dreptul Uniunii nu impune instanței naționale să înlăture aplicarea normelor interne de procedură care conferă autoritate de lucru judecat unei decizii judecătorești, chiar dacă aceasta ar permite îndreptarea unei situații naționale incompatibile cu acest drept (Hotărârea Impresa Pizzarotti, C-213/13, pct. 59 și jurisprudența citată; Hotărârea Târșia, C-69/14, pct. 29).

În egală măsură însă dreptul Uniunii nu se opune reglementării prin legea națională a unui caz de revizuire precum cel de față, impunând însă, în cazul reglementării lui, respectarea principiilor echivalenței și efectivității (Hotărârea Târșia, C-69/14, pct. 30)".

În concluzie, apreciem că propunerea va fi de natură să afecteze, în modalitatea arătată, raporturi juridice într-un număr ridicat de cauze soluționate definitiv, ținând seama și de limita de timp stabilită prin norma preconizată (5 ani).

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere obiectul de reglementare, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,



Viorica DANCILĂ
PRIM-MINISTRU



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului