



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, numărul 361 din 26 aprilie 2004, cu modificările ulterioare, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005, cu modificările și completările ulterioare, precum și pentru modificarea Legii nr.55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, numărul 396 din data de 15 mai 2020, cu modificările și completările ulterioare proiectul de Lege privind aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare privind acordarea unor împrumuturi din Trezoreria Statului, inițiată de domnul deputat AUR George Nicolae Simion împreună cu un grup de parlamentari AUR (Plx.504/2021).*

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare, modificarea și completarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004*¹ și a *Legii nr. 55/2020*², care potrivit *Expunerii de motive*, are scopul „să transpună în legislație o procedură care să permită contestarea actelor administrative cu caracter normativ referitoare la starea de alertă într-o manieră eficientă și care să respecte dreptul la un proces echitabil al persoanelor vătămate”.

Se propune, astfel, o procedură judiciară prin excepție de la prevederile *Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004*, cu modificările și completările ulterioare, dar și de la unele dispoziții din *Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată*, cu modificările ulterioare, care să permită atât anularea acestor acte, cât și repararea pagubelor în perioada cât actele administrative cu caracter normativ sunt în vigoare și sunt aplicabile, pentru a da eficiență efectelor hotărârii judecătorești pronunțate în cauză.

II. Observații

Considerații generale

Precizăm că prin demersul legislativ este propus un mecanism care nu prezintă garanțiile respectării principiilor fundamentale ale procesului civil, cum ar fi cel al egalității, statuat la art. 8 din *Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*, potrivit căruia în procesul civil părților le este garantată exercitarea drepturilor procesuale, în mod egal și fără discriminări sau cel al dreptului la un proces echitabil, în termen optim și previzibil, prevăzut de art. 6 din același act normativ.

De asemenea, apreciem că soluțiile normative contravin scopului urmărit de legiuitor, respectiv de asigurare a dreptului la un proces echitabil al persoanelor vătămate, întrucât acestea încalcă principiile de drept material și procesual care guvernează modul de desfășurare a unui proces civil, nefiind de natură a conduce la îmbunătățirea actului de justiție, la celeritatea soluționării cauzelor sau la eficientizarea procesului.

¹ privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare;

² privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare;

Semnalăm faptul că față de reglementarea actuală, propunerile de modificare și completare generează o serie de deficiențe care se vor materializa în creșterea sarcinilor ce revin instanțelor de judecată, acest aspect putând afecta dreptul la un proces echitabil al părților, în sensul garantării unei perioade de timp rezonabile în formularea și dezvoltarea cererilor și apărărilor.

Totodată, menționăm faptul că reglementarea actuală în materie stabilește o procedură de drept comun, prin raportare la *Legea nr. 554/2004*.

Astfel, în temeiul prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004* și ale *Legii nr. 55/2020*, litigiile se soluționează pe baza dispozițiilor comune prevăzute de *Legea nr. 554/2004*, care reglementează inclusiv procedura de judecată în cazul atacării unui act administrativ emis de autoritatea competentă.

Rațiunea care a stat la baza stabilirii de către legiuitor a acestei soluții legislative a fost tocmai necesitatea existenței unei proceduri unitare de soluționare a litigiilor ce au ca obiect anularea unor astfel de acte administrative, emise pentru instituirea, prelungirea sau încetarea stării de alertă.

Considerăm că propunerea de modificare completare a acestor acte normative nu este oportună nici din perspectiva apărării intereselor legitime cetățenești și de impunere a legii și nici cu privire la atingerea obiectivului urmărit prin inițiativa legislativă.

Considerații punctuale

1. Norma propusă la pct. 1 al Art. I din inițiativa legislativă care se referă la modificarea art. 42 alin. (3) din *Ordonanța de urgență nr. 21/2004*, potrivit căreia hotărârile prin care se declară, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, la nivel național sau pe teritoriul mai multor județe pot fi atacate „*oricând*”, nu răspunde exigențelor reținute de Curtea Constituțională în considerentul 44 al *Deciziei nr. 392/2021*³, invocată de inițiatorii inițiativei legislative ca punct de plecare în motivarea soluțiilor propuse.

³ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 3 alin. (2), ale art. 4 alin. (1) teza a doua și ale art. 72 alin. (1) din *Legea nr. 55/2020* privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, ale art. 72 alin. (2) din aceeași lege, cu referire la art. 42 alin. (3) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004* privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, precum și a dispozițiilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 192/2020* pentru modificarea și completarea *Legii nr. 55/2020* privind unele măsuri pentru

Astfel, Curtea a reținut că, „în cazul atacării în justiție a hotărârilor Guvernului, a ordinelor sau a instrucțiunilor miniștrilor emise în vederea punerii în aplicare a unor măsuri pe durata stării de alertă, în temeiul Legii nr. 55/2020, asigurarea unui acces la justiție efectiv, în sensul mai sus reținut, s-ar realiza doar în măsura în care hotărârea pronunțată de instanța de judecată ar determina, odată cu constatarea nelegălității actului administrativ atacat, înlăturarea efectelor acestuia și a consecințelor sale. Or, aceste efecte ale hotărârii judecătorești nu ar putea fi obținute decât în măsura în care pronunțarea acesteia ar avea loc în termenul de aplicabilitate al acestor acte administrative, care este de cel mult 30 de zile de la intrarea lor în vigoare, așa cum reiese din dispozițiile art. 3 alin. (1) și (2) și ale art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020”.

Posibilitatea de a ataca oricând aceste acte, cu aplicabilitate temporară limitată, lipsește de finalitate soluția pronunțată de instanța de judecată în ceea ce privește posibilitatea înlăturării efectelor unui act administrativ cu caracter normativ ieșit din vigoare.

Astfel, observând că intenția de reglementare este în sensul instituirii unei proceduri în vederea soluționării litigiilor cu celeritate, finalitatea fiind aceea de a evita situația unei prelungiri a procesului dincolo de termenul de aplicabilitate a actelor administrative atacate, arătăm că reglementarea posibilității ca aceste acte să fie atacate oricând, nu numai că nu corespunde cu intenția de reglementare, dar prin această cale de atac nu s-ar mai atinge nicio finalitate, din cauza imposibilității înlăturării efectelor produse și a restabilirii a situației anterioare.

Prin urmare, inițiatorii ar fi trebuit să reexamineze norma propusă pentru a identifica soluții normative care să fie în concordanță cu considerentele instanței de control constituțional, în vederea asigurării unui cadru normativ stabil, care să corespundă principiilor și normelor constituționale.

2. Din textul propus la art. 42 alin. (4) în inițiativa legislativă rezultă că interesul persoanei ce formulează cererea de anulare a actului administrativ se prezumă absolut.

În primul rând, din redactarea acestei norme, nu rezultă cu claritate care este natura interesului a cărei existență este prezumă în mod absolut,

prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și pentru modificarea lit. a) a art. 7 din Legea nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă;

respectiv interesul legitim definit de *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004* raportat la dispozițiile art. 52 alin. (1) din *Constituție*, interesul procesual definit de *Codul de procedură civilă* sau un alt tip de interes, motiv pentru care apreciem că acest text legal nu întrunește cerințele de claritate și de previzibilitate, ca elemente ale calității legii.

În al doilea rând, noțiunea de interes legitim, care poate fi ocrotit pe calea contenciosului administrativ, nu trebuie confundată cu noțiunea de interes în sensul de condiție de exercitare a dreptului la acțiune, conform *Codului de procedură civilă*.

Potrivit art. 33 din *Codul de procedură civilă*, interesul, ca și condiție de exercitare a dreptului la acțiune, trebuie să fie determinat, legitim, personal, născut și actual.

Astfel cum s-a subliniat și în doctrină⁴, „*stabilirea existenței unei vătămări aduse unui drept sau interes legitim se face pe baza probelor administrate și este o problemă de fond în litigiul administrativ*” de asemenea, „*ne aflăm în fața unui concept al dreptului substanțial și nu al dreptului procesual, guvernat de principiul „unde nu e interes, nu există acțiune”, dar e vorba de o condiție de ordin procesual. Așadar, orice interes legitim, ce face obiectul unei acțiuni în justiție presupune și justificarea interesului de a acea acțiune, dar nu orice interes de a promova o acțiune vizează interesul legitim*”.

Pe cale de consecință, nu poate fi admis ca atunci când persoana fizică sau juridică se adresează instanței judecătorești competente, reclamând că a fost vătămată într-un interes legitim al său, aceasta să fie dispensată de a justifica interesul legitim ce formează tocmai fondul litigiului.

Având în vedere cele menționate mai sus, soluția normativă propusă apare ca fiind contrară sensului dispozițiilor art. 8 alin. (1¹) din *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, potrivit cărora „*persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat*”.

Analizând aceste dispoziții, Curtea Constituțională a detaliat rațiunile edictării acestei reguli și a reținut că „*au menirea de a clarifica și de a stabili în ce condiții și cine poate invoca apărarea interesului legitim*”

⁴ Gabriela Bogasiu - *Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată*, Universul Juridic, 2008, pag. 42;

public. Din conținutul textului se deduce că, prin acțiunea pe care o introduc la instanța de contencios administrativ, persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat nu pot invoca direct "interesul legitim public" pentru anularea unui act administrativ, ci numai în subsidiar, pe calea unor capete de cerere distincte, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge din încălcarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat. Așadar, prin acțiunea introdusă, persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat trebuie să dovedească mai întâi că a avut loc o încălcare a dreptului sau interesului lor legitim privat, după care să susțină în sprijinul cererii și vătămarea interesului public, ce decurge din actul administrativ atacat. Prin adoptarea textului criticat, legiuitorul a urmărit să "paralizeze" așa-numitele "acțiuni populare" intentate de unele persoane fizice sau persoane juridice de drept privat care, neavând argumente să dovedească o vătămare a unui drept sau interes legitim privat propriu, recurg la calea acțiunilor întemeiate exclusiv pe motivul vătămării interesului public.

Prin aceeași decizie, Curtea a statuat că „textul dă posibilitatea și persoanelor fizice sau juridice de drept privat ca, în anumite condiții, să invoce în fața instanței de contencios administrativ apărarea unui interes legitim public, atribuție ce aparține, de regulă, competenței autorităților publice, și nu persoanelor fizice sau juridice de drept privat. Astfel cum rezultă și din prevederile art. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, privind "Subiectele de sesizare a instanței", Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau prefectul sunt instituții publice care, potrivit propriilor legi de organizare și funcționare, dar și Legii nr. 554/2004, au atribuții specifice în ceea ce privește sesizarea directă a instanței de contencios administrativ dacă apreciază că un act administrativ (normativ sau individual, după caz) este nelegal ori afectează drepturile, libertățile și interesele legitime ale cetățenilor sau interesul public. Prin urmare, interesul general al societății este protejat de instituții publice cu competențe speciale în această materie, iar dispozițiile de lege criticate oferă aceeași posibilitate și persoanelor fizice sau juridice private, sub condiția justificată ca interesul legitim public pretins încălcat să fie rezultatul încălcării dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat al acestora. De altfel „prevederile art. 8 din Legea nr. 554/2004, referitoare la obiectul acțiunii judiciare, reprezintă transpunerea în planul legii organice a prevederilor art. 52 din Constituție, care garantează dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, iar dispozițiile art 8 alin (11)

reglementează condițiile exercitării în cadrul acestei acțiuni de contencios administrativ, principale, a unei cereri subsidiare, având ca obiect încălcarea unui interes legitim public”.

În plus, având în vedere că procedura judiciară ce se dorește a fi instituită presupune, pe de o parte, posibilitatea de anulare a actului administrativ, iar pe de altă parte, repararea prejudiciului creat, nu este clar cum va putea o persoană care nu justifică un interes procesual propriu să atace aceste acte administrative, având în vedere că existența și întinderea unui prejudiciu se va evalua și ținând cont de interesul procesual al petentului.

Totodată, semnalăm că în jurisprudența sa⁵, Curtea Constituțională a reținut că este de principiu că orice cerere adresată justiției - acțiune, cerere reconvențională, cale de atac, în sens larg, orice act procesual - este subsecventă existenței unui drept sau unui interes legitim, la a cărui apărare se tinde pe această cale. Altfel spus, dreptul sau interesul persoanei sunt cele care legitimează o astfel de acțiune, delimitând-o de actele abuzive. Întrucât dreptul la un proces echitabil, ca de altfel orice drept fundamental consacrat ca atare de Constituție, are caracter legitim numai în măsura în care este exercitat cu bună credință, în limite rezonabile, cu respectarea drepturilor și intereselor în egală măsură ocrotite ale celorlalte subiecte de drept, Curtea consideră că stabilirea de către legiuitor a acestor limite nu aduce nicio îngrădire dreptului în sine, ci, dimpotrivă, creează premisele valorificării sale în concordanță cu exigentele generale proprii unui stat de drept.

Prin urmare, apreciem ca fiind necesară reanalizarea soluției propuse în raport de ansamblul normelor ce reglementează regulile contenciosului administrativ, deoarece orice nouă soluție normativă trebuie să se integreze armonios în ansamblul legislației, prin corelare cu actele normative de același nivel sau aflate în conexiune, conform dispozițiilor de tehnică legislativă, obligatorii la elaborarea propunerilor legislative ale deputaților și senatorilor (art. 13 și art. 31 din *Legea nr.24/2000*).

3. Soluția normativă propusă la art. 42 alin.(5), referitoare la competența instanțelor și a completurilor de judecată, reprezintă o excepție⁶ de la prevederile art. 24 și art. 54 din *Legea nr. 304/2004 privind*

⁵ Decizia nr.249/2009, Decizia nr.1319/2009;

⁶ ART. 24

(1) Completele de 5 judecători judecă apelurile împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță de Secția penală a Înaltei Curți de Casație și Justiție, judecă recursurile în casație împotriva hotărârilor pronunțate în apel de completele de 5 judecători după admiterea în principiu, soluționează contestațiile împotriva încheierilor pronunțate în cursul

organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioară, astfel încât acesta trebuie formulată ca atare, deoarece orice excepție este de strictă interpretare și aplicare. În mod corelativ, ea trebuie și justificată în mod temeinic în cuprinsul *Expunerii de motive*.

4. În formularea textului propus la art. 42 alin. (6), considerăm că era este necesară indicarea precisă a textelor din cuprinsul *Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004* care nu sunt aplicabile, deoarece *Legea nr. 554/2004* reprezintă actul normativ ce reglementează cu caracter general contenciosul administrativ și orice excepție sau neaplicare a prevederilor sale trebuie circumstanțiată cu mare precizie, pentru a asigura caracterul previzibil și clar al normei edictate.

5. Față de excluderea aplicării prevederilor art. 200 din *Codul de procedură civilă* în cazul soluționării cererilor de anulare a hotărârilor prevăzute la art. 42 alin.(3) din propunerea legislativă, arătăm că aceste dispoziții conțin norme privind soluționarea cauzelor civile într-un termen optim și previzibil, prin instituirea unei etape scrise a procesului civil, premergătoare activității de judecată propriu zise.

Astfel, așa cum rezultă din *Expunerea de motive* privind adoptarea *Codului de procedură civilă*⁷, regularizarea cererii de chemare în judecată presupune realizarea unei corespondente scrise numai cu autorul acesteia, procedura urmând a fi finalizată fie prin conformarea reclamantului la cerințele stabilite de către instanță potrivit legii și fixarea primului termen de judecată, fie prin anularea acțiunii prin încheiere dată în camera de consiliu, în cazul în care obligațiile privind completarea sau modificarea cererii de chemare în judecată nu sunt îndeplinite.

În consecință, regularizarea privită ca instituție procedurală are semnificația unui filtru de conformitate cu cerințele legale prevăzute

judecății în primă instanță de Secția penală a Înaltei Curți de Casație și Justiție, soluționează cauzele în materie disciplinară potrivit legii și alte cauze date în competența lor prin lege.

(2) *Completurile de 5 judecători soluționează și recursurile împotriva hotărârilor de respingere a cererilor de sesizare a Curții Constituționale, pronunțate de un alt complet de 5 judecători.*

ART. 54

(1) *Cauzele date, potrivit legii, în competența de primă instanță a judecătoriei, tribunalului și curții de apel se judecă în complet format dintr-un judecător, cu excepția cauzelor privind conflictele de muncă și de asigurări sociale. În condițiile prevăzute la art. 23 alin. (1¹) din *Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, judecătorii stagiați pot asista, în condițiile legii, la ședințele de judecată ale completurilor formate din judecători definitivi.**

(1¹) *Contestațiile formulate împotriva hotărârilor pronunțate în materie penală de către judecătorii și tribunale în cursul judecății în primă instanță, de către judecătorii de drepturi și libertăți și judecătorii de cameră preliminară de la aceste instanțe se soluționează în complet format din 2 judecători.*

(2) *Apelurile se judecă în complet format din 2 judecători, cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel.*

⁷ A se vedea: <http://www.cdep.ro/proiecte/2009/400/10/3/em413.pdf>.

pentru cererea de chemare în judecată, prin intermediul acesteia evitându-se comunicarea către partea adversă a unei cereri informale, precum și învestirea instanțelor cu astfel de acțiuni, a căror soluționare propriu-zisă ar antrena resurse financiare inutile, dar și scurgerea unei perioade de timp semnificative.

Instanța de contencios constituțional a analizat în numeroase rânduri⁸ conformitatea procedurii regularizării cu dispozițiile Constituției României, statuând de fiecare dată că această reglementare reprezintă opțiunea legiuitorului și are drept scop remedierea unor lipsuri ale acțiunii introductive, astfel încât, la momentul demarării procedurii de fixare a primului termen de judecată, aceasta să cuprindă toate elementele prevăzute de art. 194 C. pr. civ. legiuitorul a dorit disciplinarea părților din proces și, în acest fel, *respectarea principiului celerității și a dreptului la un proces echitabil*. Curtea a mai reținut că procedura regularizării cererii introductive are rolul de a degreva instanțele de judecată de cereri incomplete, fiind de natură a pregăti judecata sub toate aspectele sale.

Prin această procedură se realizează și o protecție a pârâtului, căruia i se comunică o cerere de chemare în judecată completă față de care va putea formula apărări prin întâmpinare.

Prin urmare, exceptarea de la aplicarea acestor dispoziții trebuie temeinic motivată și justificată, din perspectiva scopului acestei soluții și a necesității reglementării propuse, în conformitate cu prevederile 31 din *Legea nr. 24/2000*.

6. Menționăm că la art. 42 alin. (8) propus prin inițiativa legislativă este prevăzut un termen de două zile pentru depunerea întâmpinării, termen care din perspectiva noastră este unul prea scurt și de natură a afecta dreptul la un proces echitabil în sensul garantării desfășurării procesului într-un termen optim.

Acesta nu este în măsură să asigure părților din proces o durată de timp rezonabilă pentru dezvoltarea și formularea unor apărări apte să conducă la respectarea principiului asigurării unui proces echitabil.

De asemenea, precizăm că circuitul documentelor într-o instituție publică trebuie să respecte anumite formalități, fapt ce poate duce la

⁸ Decizia nr. 479 din 21 noiembrie 2013, publicată în *M. Of., Partea I, nr. 59 din 23 ianuarie 2014*, Decizia nr. 31 din 21 ianuarie 2014, publicată în *M. Of., Partea I, nr. 112 din 14 februarie 2014*, Decizia nr. 26 din 21 ianuarie 2014, publicată în *M. Of., Partea I, nr. 243 din 4 aprilie 2014* sau Decizia nr. 66 din 11 februarie 2014, publicată în *M. Of., Partea I, nr. 286 din 17 aprilie 2014*, Decizia nr. 410 din 3 iulie 2014, publicată în *M. Of., Partea I, nr. 286 din 27 iulie 2014*, Decizia nr. 98 din 25 februarie 2016, publicată în *M. Of., Partea I, nr. 286 din 18 aprilie 2016*.

soluționarea unor cereri, respectiv îndeplinirea unor obligații într-un timp mai îndelungat din motive obiective.

Astfel, reducerea termenului poate produce consecințe negative atât la nivelul instituției care a emis actul administrativ, cât și la nivelul instanțelor judecătorești cărora le poate fi afectată activitatea.

7. În cuprinsul art. 42 alin.(9), sintagma „*depune dosarul*” necesită a fi reexaminată din motive de rigoare a exprimării juridice, referirea urmând a fi făcută, eventual, la depunerea documentelor, iar nu a dosarului.

De asemenea, în ceea ce privește sancțiunea aplicării amenzii judiciare în cuantum de 5.000 de lei conducătorului emitentului actului administrativ, considerăm că este o măsură disproporționată atât față de gravitatea încălcării obligației prevăzute de lege, cât și față de scopul reglementării acestei obligații.

Apreciem că amenda judiciară în cuantumul anterior relevat nu are scopul de a responsabiliza activitatea instituției publice, ci mai degrabă există riscul ca sancțiunea să nu fie aplicată niciodată, având în vedere disproporția valorică a cuantumului stabilit și cuantumul prevăzut de legea contenciosului administrativ, respectiv de dispozițiile din *Codul de procedură civilă* care reglementează amenda judiciară.

8. Reglementarea referitoare la adresa de corespondență electronică prevăzută la art. 42 alin. (11) din inițiativa legislativă contravine dispozițiilor art. 154 alin. (6) din *Legea nr. 134/2010*, potrivit căreia „*Comunicarea citațiilor și a altor acte de procedură se poate face de greș instanței și prin telefax, poștă electronică sau prin alte mijloace ce asigură transmiterea textului actului și confirmarea primirii acestuia, dacă partea a indicat instanței datele corespunzătoare în acest scop*”. O interpretare contrară a dispoziției enunțate este de natură să aducă atingere dreptului la apărare.

9. Apreciem că termenul de soluționare a cererii, impus în cuprinsul art. 42 alin. (12) din cuprinsul inițiativei legislative, respectiv în maxim 10 zile de la data sesizării instanței, este un termen absolut insuficient pentru derularea întregii proceduri prevăzute în cuprinsul propunerii legislative, nefiind corelat cu dispozițiile privind sesizarea instanței și a înregistrării cererii. Arătăm că prevederile Codului de procedură civilă conțin

dispoziții⁹ care permit fixarea unor termene mai scurte, comunicarea rapidă a actelor de procedură, subsumate însă principiului parcurgerii acestei proceduri, al cărei scop îl reprezintă asigurarea tuturor garanțiilor procesuale ale unui proces echitabil.

Observația este valabilă și pentru prevederile art. 42¹ alin.(3) referitoare la soluționarea recursului în 5 zile de la înregistrarea cererii de recurs. Or, reglementarea unor norme procedurale imposibil de respectat în practică, generează instabilitatea și imprevizibilitatea normei juridice și afectează calitatea legii, ca element esențial al statului de drept.

Aceleași critici privind imposibilitatea respectării unui termen prea scurt vizează și prevederile art. 42¹ alin. (4) referitoare la publicarea hotărârii definitive prin care se dispune anularea actului administrativ în termen de 24 de ore de la pronunțare în Monitorul Oficial al României.

Arătăm că acest termen ar trebui să curgă de la motivarea hotărârii, cu necesitatea inserării unui termen expres mai scurt pentru realizarea motivării, cu luarea în considerare a aspectelor tehnice, care permit sau nu publicarea întregii hotărâri judecătorești în Monitorul Oficial în 24 de ore.

10. Referitor la calcularea termenelor pe ore și impunerea încadrării în termenul de soluționare de 10 zile de la data sesizării instanței, propusă la art. 42 alin.(13) arătăm că soluția propusă nu este corelată cu dispozițiile art. 181 din Codul de procedură civilă¹⁰ și nici cu considerentele reținute¹¹ de Curtea Constituțională în cuprinsul *Deciziei nr. 392/2021*, invocată de inițiatori drept cauză și motivare a soluțiilor prezentei propuneri legislative.

În raport de acestea, textul ar fi trebuit revizuit pentru a fi în concordanță cu aspectele reținute deja de instanța de control constituțional.

⁹ Spre exemplu, prevederile art. 241 din Codul de procedură civilă

¹⁰ ART. 181

Calculul termenelor

(1) Termenele, în afară de cazul în care legea dispune altfel, se calculează după cum urmează:

1. când termenul se socotește pe ore, acesta începe să curgă de la ora zero a zilei următoare;

2. când termenul se socotește pe zile, nu intră în calcul ziua de la care începe să curgă termenul, nici ziua când acesta se împlineste;

3. când termenul se socotește pe săptămâni, luni sau ani, el se împlineste în ziua corespunzătoare din ultima săptămână ori lună sau din ultimul an. Dacă ultima lună nu are zi corespunzătoare celei în care termenul a început să curgă, termenul se împlineste în ultima zi a acestei luni.

(2) Când ultima zi a unui termen cade într-o zi nelucrătoare, termenul se prelungește până în prima zi lucrătoare care urmează.

¹¹ Totodată, principiul accesului liber la justiție implică și adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, care să cuprindă cu precizie condițiile și termenele în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale. În acest sens, prin *Hotărârea din 29 martie 2009*, pronunțată în *Cauza Rotaru împotriva României*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului reamintește că o normă este „previzibilă” numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane să își corecteze conduita, iar prin *Hotărârea din 26 aprilie 1979*, pronunțată în *Cauza Sunday Times contra Regatului Unit*, aceeași Curte a decis că „cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă”.

11. La același art. 42 alin.(14), se impune instanței de judecată să analizeze proporționalitatea măsurilor adoptate, prin care sunt afectate drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei vătămate. Această normă este necorelată cu dispozițiile art. 4 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004*¹², care au fost examinate¹³ de Curtea Constituțională și au fost apreciate ca fiind „constituționale în măsura în care acțiunile și măsurile dispuse pe durata stării de alertă nu vizează restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale”.

Așadar, după cum a apreciat și *Consiliul Legislativ*, în avizul nr. 915/15.11.2021, în situația în care prin respectivele acte administrative ar fi restrâns exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, acestea ar urma să fie anulate pentru nelegalitate, iar analiza proporționalității măsurilor nu ar mai fi justificată.

Așa cum a reținut Curtea Constituțională în *Decizia nr. 392/2021*, în situația în care măsurile restrictive de drepturi dispuse pe durata stării de alertă sunt consacrate prin lege, în cadrul controlului judecătoresc al hotărârilor Guvernului adoptate în temeiul *Legii nr. 55/2020*¹⁴, „instanțele pot analiza dacă există condițiile obiective care justifică instituirea stării de alertă sau prelungirea acesteia, dacă măsurile sunt dispuse pentru termenul limitat prevăzut de lege, precum și dacă respectă exigentele constituționale referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți”.

În consecință, pentru punerea de acord a reglementării cu considerentele *Deciziei nr. 392/2021*, inițiatorii prezentei propuneri legislative trebuie să reexamineze soluția propusă și să reformuleze textul în raport cu raționamentele juridice avute în vedere de instanța de control constituțional.

12. La art. 42 alin.(16) din inițiativa legislativă, apreciem necesară eliminarea sintagmei „prezentei ordonanțe de urgență”, având în vedere că trimiterea se face la actul normativ de bază.

Observația este valabilă și pentru art. 42³ și art. 45 alin.(2), modificate la pct. 5 și 6 ale Articolului unic.

¹² privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare:

¹³ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 lit. f) și ale art. 4 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004* privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență;

¹⁴ privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare.

13. Din considerente de tehnică legislativă, menite să asigure claritatea și previzibilitatea normei juridice, arătăm că în cuprinsul art. 42 alin. (18) era necesară precizarea expresă a dispozițiilor din cuprinsul *Legii nr. 554/2004* care urmează să fie aplicate în soluționarea cererilor prevăzute la alin. (16) și (17).

14. Pentru a asigura rigoarea și claritatea reglementării, la art. 42² alin.(1) era necesară indicarea articolului căruia îi aparține „alin.(1)” la care se face referire în cuprinsul normei juridice.

De asemenea, în cuprinsul aceluiași articol, faptul că se stabilește ca judecarea cererii de suspendare a executării actului administrativ atacat, precum și a recursului împotriva încheierii prin care s-a dispus suspendarea să se facă fără citarea părților, este o soluție normativă discutabilă, din perspectiva scopului avut în vedere inițiator și al finalității normei juridice.

Este adevărat că specificul procedurii contencioase administrative este celeritatea în soluționarea litigiilor, iar absența procedurii de citare este o măsură menită să răspundă celerității ce guvernează soluționarea anumitor cereri, pentru care procedura de citare ar conduce la o întârziere a judecării incompatibilă cu urgența ce impune soluționarea lor.

Astfel, trebuie avut în vedere faptul că necesitatea judecării unui litigiu de drept administrativ în contradictoriu derivă din trăsătura fundamentală a actului administrativ, aceea că actul este emis în realizarea puterii publice și, prin urmare, este unul obligatoriu pentru toate subiectele de drept care intră sub incidența dispozițiilor sale, iar opozabilitatea sa se întinde și la alte subiecte decât cele obligate să îl execute.

Cu alte cuvinte, examinarea legalității și temeiniciei unui act administrativ se impune a fi efectuată în contradictoriu nu doar cu autoritatea emitentă, ci și cu destinatarul actului, întrucât este obligatoriu ca, prin simetrie cu caracterul actului verificat, soluția instanței să fie una opozabilă tuturor subiectelor de drept interesate.

Citarea părților este un act procedural de importanță majoră în desfășurarea procesului civil/administrativ, a cărui îndeplinire are ca scop încunoștințarea părților asupra termenului la care sunt chemate să se înfățișeze în fața organului de jurisdicție investit cu soluționarea litigiului dintre ele, pentru a-și formula apărările și susținerile referitoare la obiectul aceluși litigiu.

Prin urmare, era necesară reexaminarea soluției propuse în raport de *principiul contradictorialității și al dreptului la apărare*, precum și motivarea consistentă a soluției propuse.

15. Față de posibilitatea acordată instanței competente de a dispune suspendarea executării actului administrativ atacat, prin derogare de la prevederile art. 5 alin. (3) din *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, apreciem că prin această soluție se derogă de *principiul proporționalității*, stabilit de art. 53 din *Constituție*, între măsurile luate și situația care a determinat luarea acestor măsuri, principiu ce trebuie respectat cu ocazia restrângerii exercițiului unor drepturi, respectiv, în cazul de față, între dreptul la ocrotirea sănătății, pe care *Constituția* îl garantează, obligând statul să ia măsuri pentru asigurarea igienei și sănătății publice și drepturile persoanelor vătămate de actele administrative cu caracter normativ care impun aceste măsuri.

Astfel art. 14 din *Legea nr. 554/2004* instituie posibilitatea ca „*în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond*” iar când „*în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare*”.

În literatura de specialitate,¹⁵ s-a apreciat că *legea nu cuprinde criterii clare cu privire la delimitarea noțiunii de „caz bine justificat”, ci menționează doar că este vorba despre acele „împrejurări legate de starea de fapt și de drept care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ*”. Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut în jurisprudența câteva situații de "*caz bine justificat*": emiterea unui act administrativ de către un organ necompetent, nemotivarea actului sau emiterea sa în temeiul unor dispoziții legale abrogate ori neconstituționale.

Totodată, Curtea a arătat că, în soluționarea unei cereri de suspendare, nu pot fi analizate aspectele de nelegalitate a actului administrativ.

¹⁵ Dan-Rares Raducanu, Irina Titorian - Suspendarea executării actelor administrative - despre necesitatea unei instituții cu adevărat eficiente, *Dosare juridice*, 21 noiembrie 2019, https://www.hotnews.ro/stiri-specialisti_stoica_si_asociatii-23504632-suspendarea-executarii-actelor-administrative-despre-necesitatea-unei-institutii-adevarat-eficiente.htm;

Prin excepție de la această regulă, potrivit art. 5 alin.(3) „În litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art. 14” cu precizarea că sintagma "cele care privesc apărarea și securitatea națională" a fost declarată neconstituțională¹⁶, contravenind dispozițiilor art. 126 alin. (6) din *Legea fundamentală*.

Așadar, era necesară o analiză temeinică a soluției propuse, prin prisma integrării ei în ansamblul normelor de natura contenciosului administrativ, cu identificarea și justificarea cerințelor care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, la principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, conform exigențelor impuse de prevederile art. 31 din *Legea nr. 24/2000*.

16. Arătăm că norma propusă la art. II pct. 2 necesită eliminare, deoarece reglementează neaplicarea prevederilor art. 4 alin.(4) din *Legea nr. 554/2004* în situația litigiilor care au ca obiect anularea actelor administrative cu caracter individual sau plângerile împotriva proceselor verbale de constatare și sancționare a contravenției, articol care nu nici nu are cum să se aplice acestor situații, astfel că norma propusă este inutilă.

Art. 4 alin.(4) din *Legea nr. 554/2004* stabilește că „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”.

Acest text legal nu vizează situația actelor administrative cu caracter individual și nici plângerile contravenționale, nefiind aplicabile nici în prezent acestor litigii.

Totodată, arătăm că în materie contravențională nu sunt incidente prevederile *Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004*, ci prevederile *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare* care reglementează căile de atac împotriva proceselor verbale de constatare a

¹⁶ Decizia nr. 302/2011 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 alin. (4), art. 17 lit. j), art. 20 și art. 28 alin. (1) din *Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, precum și ale art. 5 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 316 din 09 mai 2011;*

contravențiilor și de aplicare a sancționarea, precum și procedura de judecată a acestora.

În concluzie, considerăm necesară eliminarea prevederilor art. II pct. 2 având în vedere cele menționate mai sus.

Totodată, precizăm că se află în procedură parlamentară o altă propunere legislativă¹⁷ cu obiect de reglementare similar.

Apreciem că modificările legislative propuse nu sunt de natură a armoniza legislația în materia contestării în instanță a actelor administrative amintite și nici nu se vor simplifica sau grăbi procedurile administrative, din contră acestea vor constitui apanajul încălcării principiilor și normelor care garantează dreptul la un proces echitabil.

Mai mult, acestea vor conduce la consecințe negative, contrare scopului pentru care acestea au fost edictate. Or, o astfel de abordare ar lipsi de efect întreg procesul civil, acesta transformându-se în unul pur formal, care în mod sigur nu răspunde unui principiu fundamental, respectiv dreptul la apărare, garantat de prevederile art. 13 din *Legea nr. 134/2010*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Nicolae Ionel CIUCĂ
PRIM-MINISTRU

Domnului deputat Ion-Marcel CIOLACU
Președintele Camerei Deputaților

¹⁷ Propunere legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 precum și pentru modificarea și completarea OUG nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență (Plx nr. 537/2021).