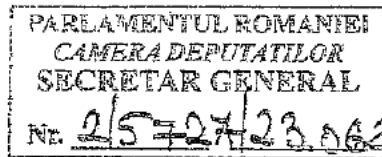




SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL



Nr. 7014/2022

1. IUN. 2022

Către: **DOAMNA SILVIA - CLAUDIA MIHALCEA,**
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR

Ref. Jan punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data
de 16 iunie 2022

STIMATĂ DOAMNĂ SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. *Proiectul de Lege privind programul de alimentație sănătoasă pentru elevii din învățământul obligatoriu primar și gimnazial, de stat și privat (Bp. 315/2019, Plx. 596/2019);*
2. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (Plx. 156/2022);*
3. *Proiectul de Lege pentru completarea Legii nr.98/2016 privind achizițiile publice și a Legii nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale (Bp. 125/2022, L. 242/2022);*
4. *Propunerea legislativă pentru completarea art. 22 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal (Bp. 145/2022, L. 263/2022);*
5. *Propunerea legislativă privind protecția socială a persoanelor din Ucraina care solicită protecția statului român (Bp. 97/2022, Plx. 304/2022).*

Totodată, vă transmitem atașat în copie, punctele de vedere ale Guvernului referitoare la *propunerea legislativă privind implementarea Programului Național "Casa noastră" (Bp. 128/2022, Plx. 314/2022) și propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 152/1998 privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe (Bp. 155/2022).*

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

SECRETAR DE STAT



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 Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ*, inițiată de doamna deputat USR Oana Murariu (**Plx. 156/2022**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare* în sensul stabilirii exprese a întinderii efectelor suspendării actelor administrative cu caracter normativ față de toți destinatarii săi, modalitatea de aducere la cunoștință pentru opozabilitate, momentul producerii efectelor suspendării până la rămânerea definitivă a acțiunii de fond și obligativitatea publicării hotărârii definitive de respingere a cererii de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ care a fost suspendat și a cărei hotărâre de suspendare a fost publicată cu mențiunea expresă a încetării suspendării efectelor actului administrativ.

II. Observații

1. Potrivit *Expunerii de motive* care însoțește propunerea legislativă, actele administrative cu caracter normativ, odată emise, publicate în Monitorul Oficial al României și intrate în vigoare, produc efecte *erga omnes*. Identic, odată revocate sau anulate, efectele lor vor înceta față de toți

destinatarii lor. În ceea ce privește suspendarea lor, art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prevăd detaliat procedura în acest sens, fără, însă, a preciza întinderea efectelor suspendării - *erga omnes* sau strict *inter partes*.

În argumentarea expunerii de motive sunt folosite și date statistice furnizate de Consiliul Superior al Magistraturii, privind litigiile ce au ca obiect suspendarea executării actelor administrative în temeiul art. 14 și 15 din *Legea nr. 554/2004*. Cu toate acestea, statistica oferită nu se referă la procentul de acte administrative cu caracter normativ, Or, propunerea legislativă vizează exclusiv efectele în cazul suspendării executării actelor administrative cu caracter normativ (hotărâri de Guvern, ordine de ministru etc.).

În context, este amintită Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiției – Completul competent să judece recursul în interesul legii nr. 18/02.10.2017¹, respins ca inadmisibil din pricina inexistenței pretensei practice neunitare. Cu toate acestea, în dosar, Înalta Curte de Casație și Justiție a solicitat punctul de vedere al unor reputeți specialiști în domeniu din mediul universitar.

Astfel, având în vedere nelămurirea aspectului pe fond de către Înalta Curte de Casație și Justiție și pornind de la necesitatea coerenței legislative, propunerea legislativă vine să clarifice aspectul privind întinderea efectelor suspendării actelor administrative cu caracter normativ față de toți destinatarii și procedura în acest sens - momentul, respectiv modalitatea de aducere la cunoștință pentru opozabilitate, procedura fiind explicată în detaliu.

Pentru o mai mare claritate a schimbărilor preconizate, prezentăm, tabelar, textul în vigoare și propunerile *de lege ferenda* cuprinse în propunerea legislativă:

Text în vigoare	Text propus
Art. 14 alin. (1) „În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7 a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare,	”În cazuri bine justificate și după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței

¹ Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 18/2017 din 2 octombrie 2017 - Completul competent să judece recursul în interesul legii referitor la "interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 14 și 15 din *Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 435 din Codul de procedură civilă, vizând ipoteza admiterii cererii de suspendare a executării unui act administrativ cu caracter normativ și a efectelor acestei soluții față de părțile litigiului, precum și față de terți*", publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 970 din 7 decembrie 2017

<p>persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral <i>până la pronunțarea instanței de fond.</i></p> <p>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”.</p>	<p><i>competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la soluționarea definitivă a acțiunii în anularea actului. 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”.</i></p>
<p>Art.15 alin. (4) Hotărârea prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.</p>	<p style="text-align: center;">ABROGAT</p>
	<p>După art. 15 se introduce un nou articol, art. 15¹, cu următorul cuprins:</p> <p>”(1) În cazul suspendării actului administrativ cu caracter normativ, la data rămânerii definitive a hotărârii de suspendare, instanța în fața căreia hotărârea rămâne definitivă o comunică din oficiu spre publicare în Monitorul Oficial al României, partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, urmând ca de la publicare suspendarea să producă efecte față de toți destinatarii săi.</p> <p>(2) Prevederile alin. (1) se aplică în cazul suspendării executării actului administrativ cu caracter normativ potrivit art. 14 doar dacă acțiunea în anularea actului a fost introdusă în termen.”</p> <p>4. După alineatul (1) al articolului</p>

	<p>23, se introduce un nou alineat, alin. (2), cu următorul cuprins: ”(2) Hotărârile judecătorești prin care s-a respins cererea de anulare în tot sau în parte a unui act administrativ cu caracter normativ care a fost suspendat anterior și hotărârea de suspendare a fost publicată, conțin mențiunea expresă a încetării suspendării efectelor actului administrativ și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, de către instanța în fața căreia hotărârea rămâne definitivă, fiind scutite de plata taxelor de publicare.”²</p>
--	---

2. Problema de drept care face obiectul propunerii de modificare și completare a *Legii nr. 554/2004* se referă, în fapt, la modul de aplicare a principiului *res inter alios judicata allis neque nocet neque prodest* în cazul hotărârilor judecătorești prin care s-a dispus suspendarea executării unor acte administrative cu caracter normativ, chestiune care a făcut obiectul analizei jurisprudențiale prin promovarea unui recurs în interesul legii.

Subliniem că, și în prezent, *Legea nr. 554/2004* reglementează în mod implicit efectele suspendării executării actului administrativ, însă are în vedere actul administrativ fără a distinge între actul administrativ unilateral și actul administrativ cu caracter normativ, neavând temei o opinie contrară.

Față de impactul preconizat al modificărilor și completărilor propuse, apreciem că este necesară o analiză de detaliu a efectelor pe care le-ar putea avea propunerile de modificare și completare, pornind de la intenția avută de legiuitor în momentul adoptării *Legii nr. 554/2004*, precum și

² Două observații de tehnică legislativă:

a. Textul nu poate face referire la ”*Încetarea suspendării efectelor...*”, ci, eventual, la ”*Încetarea suspendării executării...*”

b. Propunerea legislativă face referire, în completare la art. 23, la scutirea de taxe de publicare în Monitorul Oficial al României, în timp ce în completarea din articolul nou introdus, anume art. 15¹ alin. (1), nu este clarificat acest aspect

consultarea Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția contencios administrativ și fiscal.

3. Propunerea legislativă are în vedere efectele față de terți ale hotărârii judecătorești de admitere a cererii de suspendare a executării unui act administrativ cu caracter normativ pornind de la faptul că nu este reglementat expres în *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*.

În practica judecătorească, s-au conturat, în timp, mai multe puncte de vedere asupra acestui subiect, chestiunea făcând obiectul unul recurs în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție care a vizat interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 14 și 15 din *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare*, în raport cu dispozițiile art. 435 din *Codul de procedură civilă* potrivit căreia hotărârea judecătorească este obligatorie și produce efecte numai între părți și succesorii acestora³.

Din examenul jurisprudențial efectuat, au rezultat două orientări:

a) Într-o primă orientare, s-a considerat că hotărârea de admitere a cererii de suspendare a executării actului administrativ cu caracter normativ are efecte *inter partes*, astfel că terții care nu au fost părți în cauza în care s-a pronunțat hotărârea în discuție nu pot beneficia de efectele suspendării.

b) Într-o altă orientare, s-a reținut că, de vreme ce, prin natura lor, actele administrative cu caracter normativ se adresează unui număr nedeterminat de subiecte de drept și, odată anulate printr-o hotărâre judecătorească definitivă, încetează a mai produce efecte juridice *erga omnes*, rezultă că și admiterea cererii de suspendare a executării acelor acte normative produce efecte și față de terții neparticipanți la proces.

4. Referitor la suspendarea executării actului administrativ, precizăm că 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 contenciosului administrativ nr. 554/2004*.

³ 7 Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul competent să judece Recursul în interesul Legii - nr. 18/2017 din 2 octombrie 2017, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr. 970 din 7 decembrie 2017. Facem precizarea că, prin decizia amintită, recursul în interesul legii a fost respins, ca inadmisibil, întrucât instanța a apreciat că nu s-a făcut dovada existenței unei jurisprudențe divergente cu privire la problema de drept invocată

În jurisprudența sa - 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 - , 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 (1) și necesitatea evitării unei pagube iminente (ireparabile sau dificil de reparat) (2)*.

Cu privire la condiția cazului bine justificat (1), 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 necompetent sau cu depășirea competenței, actul administrativ emis în temeiul unor dispoziții legale declarate neconstituționale, nemotivarea actului administrativ.

În ceea ce privește condiția pagubei iminente (2), 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.

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, revine și limitează eventualele abuzuri în valorificarea unui atare drept de către persoanele vătămate.

De asemenea, este necesar să analizăm distincția pe care actuala doctrină administrativă o face din perspectiva interesului care este valorificat prin sesizarea instanței de contencios administrativ, între contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv.

Pe scurt, contenciosul subiectiv, bazat pe noțiunea de „*drept subiectiv*”, se referă la situația în care partea cere instanței asigurarea respectării unor drepturi recunoscute de lege unor persoane fizice sau juridice, punând în cauză interese individuale, actul administrativ aducând atingere unei situații juridice subiective.

În schimb, *contenciosul obiectiv*, care are la bază noțiunea de „*drept obiectiv*”, se referă la faptul că partea urmărește să apere stricta respectare a legalității, apărarea ordinii de drept, a unui 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.

Art. 14 și art. 15 din *Legea contenciosului administrativ nr. 544/2004* reglementează ipoteze diferite:

- art. 14 se referă la suspendarea executării actului 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; în această ipoteză, în cazul care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate. În ipoteza reglementată de art. 14, suspendarea dăinuie, de lege lata, până la pronunțarea instanței de fond;

- pe de altă parte, art. 15 reglementează solicitarea suspendării prin acțiunea principală, situație în care 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.

De remarcat prevederile alin. (3) ale art. 14, unde este identificată o situație de natura contenciosului obiectiv, în care rolul reclamantului este preluat de Ministerul Public, prin promovarea unei cereri de suspendare în condițiile legii, anume:

„(3) Când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare, prevederile alin. (2) aplicându-se în mod corespunzător.”

Ar putea fi avută în vedere, în aceasta situație specială reglementată de art. 14 alin. (3) din *Legea nr. 544/2004, cu modificările și completările ulterioare*, o consacrare a efectelor *erga omnes* ale hotărârii judecătorești de admitere a cererii de suspendare a executării unui act administrativ cu caracter normativ, față de interesul public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, apărut prin acțiune. Cu toate acestea, propunerea legislativă nu se referă exclusiv la astfel de situații.

În activitatea de documentare a promovării recursului în interesul legii la care am făcut referire anterior, Ministerul Public a solicitat și puncte de vedere teoretice exprimat de specialiști din cadrul facultăților de drept. Cităm punctul de vedere exprimat de doamnele prof. univ. dr. Dana Tofan și

Verginia Vedinaș și domnii conf. univ. dr. Alexandru Sorin Ciobanu și lector univ. dr. Bogdan Ionuț Dima din cadrul Universității București:

„B) *Facultatea de Drept a Universității din București - prin punctul de vedere exprimat de doamnele prof. univ. dr. Dana Tofan și Verginia Vedinaș și domnii conf. univ. dr. Alexandru - Sorin Ciobanu și lector univ. dr. Bogdan Ionuț Dima - a apreciat că hotărârile judecătorești prin care, în temeiul art. 14 - 15 din Legea nr. 554/2004, se suspendă executarea actelor administrative cu caracter normativ (cu excepția câtorva situații, care țin de acțiunile în contencios administrativ obiectiv și de vătămarea unui interes legitim public prin actele respective) nu produc, de lege lata, efecte erga omnes, pentru următoarele argumente principale:*

21. *Art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004 se referă [cu o singură excepție – cea de la art. 14 alin. (3)] la suspendarea solicitată de către "persoana vătămată", acest gen de acțiune fiind conceput, așadar, ca o dimensiune a contenciosului administrativ subiectiv. Din moment ce solicitarea presupune o "persoană vătămată", este evident că, principial, suntem în prezența unei cereri specifice contenciosului administrativ subiectiv, bazată pe existența unei "vătămări" proprii a reclamantului, nefiind vorba despre o cerere care să vizeze "interesul general" ("interesul legitim public") și care ar putea fi legată, în mod firesc, de problema ilegalității unui act administrativ cu aplicabilitate generală, adică a unui act administrativ normativ.*

22. *Pentru a se dispune suspendarea executării unui act administrativ, legea impune anumite condiții speciale, care trebuie îndeplinite (probate) de citire reclamant (privesc situația sa personală), indiferent dacă actul administrativ este individual sau normativ. Simpla ilegalitate a actului (element definitoriu pentru "contenciosul obiectiv") nu este suficientă.*

23. *Legea contenciosului administrativ prevede în mod expres efectele generale ale unei hotărâri în contencios administrativ numai în cazul anulării unui act administrativ normativ, prin hotărâre definitivă. Per a contrario, fiind vorba despre o situație de excepție, reglementată expres în capitolul II "Procedura de executare", rezultă că în toate celelalte situații, inclusiv în cazul suspendării unui act administrativ normativ, se va menționa regula relativității efectelor hotărârii judecătorești, consacrată și de art. 435 alin. (1) din Codul de procedură civilă."*

Așadar, în materia contenciosului subiectiv, modul în care un act administrativ normativ poate afecta o persoană fizică ori juridică, prin producerea unui prejudiciu material viitor și previzibil (condiția pagubei iminente), ține de situația specifică a acesteia, aceasta fiind ținută să dovedească în concret necesitatea evitării unei pagube iminente ireparabile sau dificil de reparat.

Prin urmare, o eventuală modificare și completare a Legii contenciosului administrativ ar trebui să aibă în vedere toate aspectele implicate de reglementările vizate.

5. Măsurile de scutire de la plata taxelor de publicare conduc la un impact negativ asupra bugetului general consolidat.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.

Cu stimă,

Nicolae-Ionel CIUCĂ



Domnului deputat Ioan Marcel CIOLACU

Președintele Camerei Deputaților