

## MINUTA

întâlnirii trimestriale a judecătorilor, în materie de contencios administrativ și fiscal,  
pe probleme de practică judiciară neunitară din 3 aprilie 2015

Curtea de Apel Iași  
Secția contencios administrativ și fiscal  
Materia contencios administrativ și fiscal

### CUPRINS:

1. *Temeinicia cererii de abținere a judecătorului, întemeiată pe dispozițiile art. 41 alin 1 din noul Cod de procedură civilă, în cazul în care acesta a pronunțat o hotărâre prin care a soluționat o excepție procesuală*
2. *Timbrarea cererii de intervenție accesorie*
3. *Termenul legal în care poate fi introdusă cererea de revizuire prevăzută de art. 21 din Legea nr. 554/2004*
4. *Competența în cazul litigiilor privind angajarea răspunderii patrimoniale a foștilor funcționari publici*
5. *Procedura prealabilă în cazul acțiunilor având ca obiect contracte administrative*
6. *Procedura de recuperare a prejudiciului constând în alte pagube decât cele definite în art. 1 lit. a din OUG nr. 85/2006, cauzate direcțiilor silvice de personalul silvic*

### CONȚINUT:

#### Problema 1

1. **TITLU:** Temeinicia cererii de abținere a judecătorului, întemeiată pe dispozițiile art. 41 alin 1 din noul Cod de procedură civilă, în cazul în care acesta a pronunțat o hotărâre prin care a soluționat o excepție procesuală.

Drept procesual civil  
Incompatibilitatea absolută  
Art. 41 din noul Cod de procedură civilă

#### 2. ABSTRACT:

*Noul Cod de procedură civilă nu distinge dacă prima instanță s-a pronunțat pe fondul cauzei sau ca urmare a admiterii unei excepții. În practică, s-a apreciat însă că trebuie analizat, în funcție de situația particulară a fiecărui caz, dacă judecătorul fondului se găsește în această situație de incompatibilitate.*

### 3. ARGUMENTELE:

S-a constatat existența practicii neunitare în ceea ce privește modul de aplicare a prevederilor art. 41 alin. 1 din noul Cod de procedură civilă.

a) **Într-o opinie** (majoritară), s-a arătat că atât timp cât art. 41 alin. 1 din noul Cod de procedură civilă prevede o incompatibilitate absolută pentru judecătorul ce a pronunțat o hotărâre prin care a soluționat cauza, acesta devine incompatibil în cazul trimiterii cauzei spre rejudecare, indiferent dacă în rejudecare va mai trebui sau nu discutată și soluționată excepția procesuală respectivă.

b) **Într-o altă opinie** (minoritară), s-a apreciat că este incident cazul de incompatibilitate absolută prevăzut de art. 41 alin. 1 din noul Cod de procedură civilă este incident doar în situația în care, în rejudecare, instanța trebuie să discute din nou și să soluționeze excepția procesuală. În sprijinul acestei opinii, se invocă un argument de doctrină, opinia prof. Gabriel Boroi, *Drept procesual civil*, Editura Hamangiu, București, 2015, p. 63 - 64: „...pentru a deveni incompatibil, judecătorul trebuie fie să fi pronunțat hotărârea prin care s-a dezinvestit instanța, fie printr-o încheiere interlocutorie, să fi rezolvat unele situații juridice, care, în urma apelului sau a recursului, se dezbat din nou în instanța de control judiciar respectiv care, prin efectul admiterii apelului sau al recursului și al anularii/casării, se dezbat din nou la instanța de fond...”

Dispoziții legale incidente:

Art. 41 Cod de procedură civilă: Cazuri de incompatibilitate absolută

**„(1) Judecătorul care a pronunțat o încheiere interlocutorie sau o hotărâre prin care s-a soluționat cauza nu poate judeca aceeași pricină în apel, recurs, contestație în anulare sau revizuire și nici după trimiterea spre rejudecare.”**

Art. 235 Cod de procedură civilă: Încheieri preparatorii și interlocutorii

„Instanța nu este legată de încheierile premergătoare cu caracter preparatoriu, ci numai de cele interlocutorii. **Sunt încheieri interlocutorii acelea prin care, fără a se hotărî în totul asupra procesului, se soluționează excepții procesuale, incidente procedurale ori alte chestiuni litigioase.”**

#### **Opinia Curții de Apel Iași**

Potrivit dispozițiilor art. 41 alin. 1 Cod de procedură civilă: „(1) Judecătorul care a pronunțat o încheiere interlocutorie sau o hotărâre prin care s-a soluționat cauza nu poate judeca aceeași pricină în apel, recurs, contestație în anulare sau revizuire și nici după trimiterea spre rejudecare.”

Principiile legale citate prevăd cazuri de incompatibilitate absolută în privința judecătorului care a pronunțat o încheiere interlocutorie sau o hotărâre prin care s-a soluționat cauza.

Potrivit dispozițiilor art. 235 Cod de procedură civilă, încheierile interlocutorii sunt acelea prin care, fără a hotărî „în totul asupra excepției procesuale, incidentele procedurale ori alte chestiuni litigioase”, din această categorie făcând parte încheierea prin care s-a admis excepția lipsei de interes, s-a încuviințat admiterea în principiu a cererii de intervenție, a hotărât respingerea excepției prescripției dreptului la acțiune în sens material, s-a respins cererea de înscriere în fals împotriva unui înscris.

Scopul edictării acestor dispoziții legale privind incompatibilitatea este acela de a stabili faptul că, în calea de atac, judecătorul nu își poate exprima opinia asupra legalității propriei soluții cu privire la aspectele statuate prin încheiere.

În cea de-a doua ipoteză a trimiterii spre rejudecare se urmărește asigurarea garanțiilor de imparțialitate în privința judecătorului care și-a exprimat deja opinia asupra excepțiilor soluționate prin încheierea interlocutorie.

În ipoteza pronunțării unei „hotărâri prin care s-a soluționat cauza”, s-a avut în vedere, de către legiuitor, situația pronunțării asupra fondului raportului juridic ori cea a pronunțării prin admiterea unei excepții de fond, astfel încât o pronunțare pe o excepție de necompetență, perimare sau lipsa dovezii calității de reprezentant nu atrage incompatibilitatea în rejudecare.

*În urma dezbaterilor, opinia majoritară a participanților la întâlnire este în sensul că NCod de procedură civilă nu distinge dacă prima instanță s-a pronunțat pe fondul cauzei sau ca urmare a admiterii unei excepții. Cu toate acestea trebuie analizat, în funcție de situația particulară a fiecărui caz, dacă judecătorul fondului se găsește în această situație de incompatibilitate.*

## **Problema 2**

### **1. TITLU: Timbrarea cererii de intervenție accesorie.**

Drept procesual civil

OUG nr. 80/2013, art. 27, art. 29, art. 30, art. 34 alin. 3

### **2. ABSTRACT:**

*Cererea de intervenție accesorie nu se timbrează deoarece art. 34 alin. 3 din OUG nr. 80/2013 se referă doar la cererea de intervenție principală și pentru că este doar un mijloc de apărare folosit în favoarea părții pentru care s-a intervenit.*

### **3. ARGUMENTELE:**

S-a constatat existența practicii neunitare în ceea ce privește timbrarea cererii de intervenție accesorie.

*a) Într-o opinie* (majoritară), cererea de intervenție accesorie nu se timbrează deoarece art. 34 alin. 3 din OUG nr. 80/2013 se referă doar la cererea de intervenție principală.

*b) Într-o altă opinie*, cererea de intervenție accesorie este supusă taxei judiciare de timbru, taxa urmând a fi stabilită având în vedere caracterul neevaluabil în bani al obiectului acestei cereri, potrivit dispozițiilor art. 27 din OUG nr. 80/2013.

Astfel, din faptul că dispozițiile art. 34 alin. 3 din OUG nr. 80/2013 nu se referă decât la cererea de intervenție principală, nu se poate trage concluzia că intervenția accesorie este scutită de plata taxei judiciare de timbru, întrucât „în această materie, scutirea de plata taxei judiciare de timbru trebuie să fie prevăzută expres de lege, neputând fi dedusă pe cale de interpretare” (Gabriel Boroi, *Drept procesual civil*, Editura Hamangiu, 2015, p. 111).

Dispoziții legale incidente:

OUG nr. 80/2013

Art. 27

”Orice alte acțiuni sau cereri neevaluabile în bani, cu excepția celor scutite de plata taxei judiciare de timbru potrivit legii, se taxează cu 20 lei.”

#### Art. 29

„(1) Sunt scutite de la plata taxei judiciare de timbru acțiunile și cererile, inclusiv cele pentru exercitarea căilor de atac, ordinare și extraordinare, referitoare la:

a) stabilirea și plata pensiilor, precum și alte drepturi prevăzute prin sistemele de asigurări sociale;

b) stabilirea și plata ajutorului de șomaj, a ajutorului de integrare profesională și a alocației de sprijin, a ajutorului social, a alocației de stat pentru copii, a drepturilor persoanelor cu dizabilități și a altor forme de protecție socială prevăzute de lege;

c) obligațiile legale și contractuale de întreținere, inclusiv acțiunile în constatarea nulității, în anularea, rezoluțiunea sau rezilierea contractului de întreținere;

d) stabilirea și acordarea despăgubirilor decurgând din condamnarea sau luarea unei măsuri preventive pe nedrept;

e) adopție, ocrotirea minorilor, tutela, curatela, interdicție judecătorească, asistența persoanelor cu tulburări psihice, precum și la exercitarea de către autoritatea tutelară a atribuțiilor ce îi revin;

f) protecția drepturilor consumatorilor, atunci când persoanele fizice și asociațiile pentru protecția consumatorilor au calitatea de reclamant împotriva operatorilor economici care au prejudiciat drepturile și interesele legitime ale consumatorilor;

g) valorificarea drepturilor Societății Naționale de Cruce Roșie;

h) exercitarea drepturilor electorale;

i) cauzele penale, inclusiv despăgubirile civile pentru prejudiciile materiale și morale decurgând din acestea;

j) stabilirea și acordarea despăgubirilor civile pentru pretinse încălcări ale drepturilor prevăzute la art. 2 și 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ratificată prin Legea nr. 30/1994, cu modificările ulterioare;

k) drepturile și interesele legitime pretinse de foștii deținuți și persecutați pentru motive politice în perioada regimului comunist din România;

l) orice alte acțiuni, cereri sau acte de procedură pentru care se prevăd, prin legi speciale, scutiri de taxa judiciară de timbru.

(2) Sunt scutite de taxa judiciară de timbru cererile, acțiunile și căile de atac formulate de către prefect sau primar pentru anularea actelor juridice făcute ori emise cu încălcarea prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

(3) Sunt scutite de taxa judiciară de timbru cererile pentru dizolvarea societăților reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și a grupurilor de interes economic, formulate de Oficiul Național al Registrului Comerțului.

(4) Acțiunile și cererile privind raporturile de serviciu ale funcționarilor publici și ale funcționarilor publici cu statut special sunt asimilate, sub aspectul taxei judiciare de timbru, conflictelor de muncă.

(5) Pentru eliberarea de copii simple de pe înscrisurile aflate la dosar, dacă realizarea serviciilor de copiere nu se realizează de către instanță, ci de către prestatori privați care funcționează în sediul instanței, nu se percepe taxa judiciară de timbru.”

#### Art. 30

„(1) Sunt scutite de taxa judiciară de timbru acțiunile și cererile, inclusiv căile de atac formulate, potrivit legii, de Senat, Camera Deputaților, Președinția României, Guvernul României, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Avocatul Poporului, de Ministerul Public și de Ministerul Finanțelor Publice, indiferent de obiectul acestora, precum și cele formulate de alte instituții publice, indiferent de calitatea procesuală a acestora, când au ca obiect venituri publice.

(2) În înțelesul prezentei ordonanțe de urgență, în categoria venituri publice se includ

veniturile bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale, bugetelor fondurilor speciale, inclusiv ale bugetului Fondului de asigurări sociale de sănătate, bugetului Trezoreriei Statului, veniturile din rambursări de credite externe și din dobânzi și comisioane derulate prin Trezoreria Statului, precum și veniturile bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz, veniturile bugetului fondurilor provenite din credite externe contractate ori garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice, precum și veniturile bugetului fondurilor externe nerambursabile.”

Art. 34 din OUG nr. 80/2013

„(1) Când o acțiune are mai multe capete de cerere, cu finalitate diferită, taxa judiciară de timbru se datorează pentru fiecare capăt de cerere în parte, după natura lui, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel.

(2) Dacă la momentul înregistrării cererii au fost timbrate doar o parte din capetele de cerere, acțiunea va fi anulată în parte, numai pentru acele capete de cerere pentru care nu a fost achitată taxa judiciară de timbru.

**(3) Cererile reconvenționale, cererile de intervenție principală, precum cererile de chemare în garanție se taxează după regulile aplicabile obiectului cererii, dacă aceasta ar fi fost exercitată pe cale principală.”**

### ***Opinia Curții de Apel Iași***

Potrivit dispozițiilor art. 34 alin. 3 din OUG nr. 80/2013, cererile de intervenție principală se taxează după regulile aplicabile obiectului cererii, dacă aceasta ar fi fost exercitată pe cale principală.

Pe de altă parte, în cadrul aceluiași act normativ, cererea de intervenție accesorie nu apare ca fiind scutită de la plata taxei de timbru, scutirile fiind expres și limitativ prevăzute prin dispozițiile art. 29 – 30.

Ca atare, cererea de intervenție accesorie fiind o cerere adresată instanței de judecată, se impune a fi timbrată cu suma convenită cu acest titlu pentru cererile neevaluabile în bani, conform art. 27 din OUG nr. 80/2013.

***În urma dezbatărilor, opinia majoritară a participanților la întâlnire este în sensul că cererea de intervenție accesorie nu se timbrează deoarece art. 34 alin. 3 din OUG nr. 80/2013 se referă doar la cererea de intervenție principală și pentru că este doar un mijloc de apărare folosit în favoarea părții pentru care s-a intervenit.***

### **Problema 3**

1. **TITLU:** Termenul legal în care poate fi introdusă cererea de revizuire prevăzută de art. 21 din Legea nr. 554/2004

Contencios administrativ și fiscal

Art. 21 din Legea nr. 554/2014

Curtea Constituțională (Decizia Curții Constituționale nr. 1609/2010)

2. **ABSTRACT:**

***În lipsa intervenției legiuitorului în vederea reglementării termenului de revizuire pentru cazul arătat, ca urmare a declarării neconstituționale a dispozițiilor art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 (Decizia Curții Constituționale nr. 1609/2010) urmează a fi aplicat, pentru cazul de revizuire consacrat de legea specială, în mod corespunzător, termenul de 3 luni***

*prevăzut de art. 322 și urm. din Codul de procedură civilă 1865, respectiv art. 511 alin. (3) din noul Cod de procedură civilă, având în vedere dispozițiile art. 2 alin. (2) și art. 5 din noul Cod de procedură civilă, precum și respectarea principiului securității raporturilor juridice.*

*Termenul începe să curgă de la data publicării în Buletinul Oficial al Uniunii Europene a deciziei interpretative a T.F.U.E.*

### **3. ARGUMENTELE:**

S-a constatat existența practicii neunitare în ceea ce privește modul de aplicare a prevederilor art. 41 alin. 1 din noul Cod de procedură civilă.

*a) Într-o opinie*, în lipsa unei prevederi exprese în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și ca urmare a declarării neconstituționale a dispozițiilor art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 (Decizia Curții Constituționale nr. 1609/2010), își găsește aplicabilitate termenul de revizuire special, de 3 luni, prevăzut de art. 322 și urm. din Codul de procedură civilă de la 1865, respectiv art. 511 alin. (3) din noul Cod de procedură civilă, având în vedere dispozițiile art. 2 alin. (2) și 5 noul Cod de procedură civilă, conform cărora „(...) dispozițiile prezentului Cod se aplică și în alte materii, în măsura în care legile care le reglementează nu cuprind dispoziții contrare.”

*b) Într-o altă opinie*, ca urmare a declarării neconstituționale a dispozițiilor art. 21 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 prin Decizia nr. 1609/2010, își găsește aplicabilitate termenul general de revizuire de o lună, instituit de art. 511 alin. 1 noul Cod de procedură civilă.

În ambele situații, se apreciază că termenul începe să curgă de la data publicării în Buletinul Oficial al Uniunii Europene a deciziei interpretative a T.F.U.E.

Dispoziții legale incidente:

Art. 21 din Legea nr. 554/2014

„(2) Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), la cererea temeinic motivată a părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare.”

Dispozițiile art. 21 alin. (2) teza a doua au fost declarate neconstituționale prin Decizia nr. 1609/2010 a Curții Constituționale.

Art. 511 alin. 3 din noul Cod de procedură civilă

„(3) Pentru motivele prevăzute la art. 509 alin. (1) pct. 10 și 11, termenul este de 3 luni de la data publicării hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului, respectiv a deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I.”

Art. 21 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 prevedea, în forma inițială, că cererea de revizuire întemeiată pe aceste dispoziții legale trebuia formulată în 15 zile de la comunicare. Acest text a fost declarat neconstituțional prin Decizia nr. 1609/2010, iar prin Legea nr. 299/2011 art. 21 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 a fost abrogat. Prin declararea ca neconstituțională a Legii nr. 299/2011, prin Decizia nr. 1039/2004 este în vigoare în forma sa anterioară abrogării.

La momentul actual, legea specială nu stabilește expres termenul pentru formularea cererii de revizuire conform art. 21 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 și momentul de la care acest termen

trebuie calculat, dreptul comun în această situație constituindu-l art. 322 și următoarele din vechiul Cod procedură civilă, respectiv art. 511 alin. 3 din noul Cod de procedură civilă.

Se impune a fi avut în vedere că, în scopul respectării principiului securității raporturilor juridice și în lipsa unei reglementări legale în privința termenului de revizuire în cazul supus analizei, trebuie reținut și aplicat termenul mai îndelungat, ca termen mai favorabil prevăzut de dreptul comun, de 3 luni, calculat de la data publicării în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a deciziei interpretative a T.F.U.E.

Această soluție a fost agreată și de participanții la întâlnirea președinților de secții de contencios administrativ și fiscal ai curților de apel de la Suceava, din 23 – 24 octombrie 2014, cu mențiunea că instanța de recurs nu poate invoca din oficiu, în calea de atac, nerespectarea termenului de revizuire, atât timp cât părțile nu au făcut acest lucru prin cererea de recurs.

*Concluzia majorității participanților a fost în sensul că, în lipsa intervenției legiuitorului în vederea reglementării termenului de revizuire pentru cazul arătat, ca urmare a declarării neconstituționale a dispozițiilor art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 (Decizia Curții Constituționale nr. 1609/2010) urmează a fi aplicat pentru cazul de revizuire consacrat de legea specială, în mod corespunzător, termenul de 3 luni prevăzut de art. 322 și următoarele din Codul de procedură civilă 1865, respectiv art. 511 alin. (3) din noul Cod de procedură civilă, având în vedere dispozițiile art. 2 alin. (2) și art. 5 din noul Cod de procedură civilă, precum și respectarea principiului securității raporturilor juridice.*

*Termenul începe să curgă de la data publicării în Buletinul Oficial al Uniunii Europene a deciziei interpretative a T.F.U.E.*

#### **Problema 4**

#### **2. TITLU: Competența în cazul litigiilor privind angajarea răspunderii patrimoniale a foștilor funcționari publici.**

Contencios administrativ și fiscal  
Litigiu privind funcționarii publici (Legea nr. 188/1999)  
Art. 84, art. 85 din Legea nr. 544/2004  
Decizia ICCJ nr. 1026/2012

#### **2. ABSTRACT:**

*Obiectul acțiunii în contencios administrativ privind răspunderea materială a fostului funcționar public nu îl poate constitui decât o decizie ori ordin de impunere, emis în baza art. 84 sau 85 din Legea nr. 544/2004.*

#### **2. ARGUMENTELE:**

Problema de drept a mai format obiect de analiză în cadrul întâlnirilor trimestriale ale Curții de Apel Iași, prilej cu care s-a conturat opinia potrivit căreia competența de soluționare ar reveni secției de contencios administrativ.

Există însă în continuare și opinia potrivit căreia, conform deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție, dată pe calea regulatorului de competență, nr. 1026/2012, „...nu sunt aplicabile dispozițiile art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 întrucât funcționarul public nu se mai află în raport de serviciu cu autoritatea sau instituția publică prejudiciată, angajarea răspunderii patrimoniale, calificate generic în art. 75 și 84 din Legea nr. 188/1999 ca fiind o răspundere

*civilă, neputând fi făcută decât pe calea de drept comun a antrenării răspunderii civile delictuale, conform prevederilor cuprinse în Codul civil...”.*

În această materie, în perioada derulată de la întâlnirea precedentă, Curtea de Apel Iași și-a menținut opinia exprimată, aceasta reflectându-se în continuare în deciziile pronunțate în recurs.

Decizia ICCJ nr. 1026/2012 a fost pronunțată strict pentru ipoteza în care, la momentul constatării pagubei, identificării persoanei responsabile și al sesizării instanței de contencios administrativ cu acțiune în verificarea legalității deciziei de impunere, nu mai subzistă calitatea de funcționar public a persoanei în cauză.

***Concluzia agreată de către participanții la întâlnire a fost în sensul că obiectul acțiunii în contencios administrativ privind răspunderea materială a fostului funcționar public nu îl poate constitui decât o decizie ori ordin de impunere, emis în baza art. 84 sau 85 din Legea nr. 544/2004.***

Această soluție a fost agreată și de participanții la întâlnirea președinților de secții de contencios administrativ și fiscal ai curților de apel de la Suceava, din 23 – 24 octombrie 2014, cu precizarea că, raportat la decizia ICCJ nr. 1026/2012, au fost formulate însă următoarele nuanțări, plecând de la durata raportului de serviciu, momentul încetării calității de funcționar public și emiterea/neemiterea dispoziției de imputare.

Referitor la momentul la care se verifică existența/inexistența calității de funcționar public, au fost conturate 3 ipoteze posibile:

a) dacă la momentul constatării pagubei, identificării persoanei responsabile și al sesizării instanței de contencios administrativ (cu acțiune în verificarea legalității deciziei de impunere) nu mai subzistă calitatea de funcționar public, dispozițiile art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 nu sunt aplicabile, recuperarea pagubei putând fi realizată doar pe calea acțiunii în fața instanței civile. Aceasta este ipoteza din decizia ICCJ pronunțată în regulatorul de competență.

b) dacă atât la momentul constatării pagubei, cât și cel al sesizării instanței de contencios administrativ exista calitatea de funcționar public, competența aparține instanței de contencios administrativ, temeiul răspunderii fiind cel al legii speciale – Legea nr. 188/1999.

c) dacă la momentul constatării pagubei exista calitatea de funcționar public și a fost emisă decizia de impunere în termenul legal de 30 zile, dar la momentul sesizării instanței de contencios administrativ calitatea de funcționar public nu mai subzistă, instanța de contencios administrativ se va putea pronunța cu privire la recuperarea pagubei, dar în contextul sesizării cu verificarea legalității actului administrativ, respectiv al dispoziției de impunere, având în vedere faptul că în materia contenciosului administrativ obligarea la despăgubiri în repararea prejudiciului este subsumată anulării actului administrativ.

d) dacă la momentul constatării pagubei exista calitatea de funcționar public, dar nu a fost emisă decizia de impunere în termenul legal de 30 zile, instanța de contencios administrativ nu mai poate realiza o verificare a legalității actului administrativ. În acest caz, acțiunea în angajarea răspunderii patrimoniale pe temeiul Legii nr. 188/1999 în fața instanței de contencios administrativ este inadmisibilă. În această ipoteză, autoritatea publică are deschisă calea acțiunii civile în pretenții, în cadrul căreia fostul funcționar public se poate apăra invocând neemiterea dispoziției de imputare în termenul de 30 de zile de la constatarea pagubei, prevăzut de art. 85 din Legea nr. 188/1999. Referitor la această problemă s-a apreciat, într-o altă opinie, că apărarea poate viza doar aspectele reținute în raportul Curții de Conturi care a constatat producerea pagubelor a căror reparare se solicită.

## **Problema 5**

**1. TITLU: Procedura prealabilă în cazul acțiunilor având ca obiect contracte administrative.**



Contencios administrativ și fiscal  
Contracte administrative  
Art. 21 din Legea nr. 554/2014  
Curtea Constituțională (Decizia Curții Constituționale nr. 1609/2010)

### 3. ABSTRACT:

*Deși dispozițiile art. 720 ind. 1 din Codul de procedură civilă anterior, care se aplicau „în mod corespunzător” litigiilor care avea ca obiect contractele administrative și care prevedeau procedura concilierii, nu se mai regăsesc în noul Cod de procedură civilă, concilierea – ca modalitate în care se realizează procedura administrativă prealabilă – rămâne obligatorie în materia contractelor administrative, în temeiul dispozițiilor art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.*

*Întrucât nu mai există o reglementare amănunțită cu privire la termene, condiții de fond și formă, simpla corespondență dintre părți este de natură să facă dovada îndeplinirii procedurii administrative prealabile, termenele aplicabile fiind cele prevăzute de art. 7 alin. (6) lit. a) - e) din Legea nr. 554/2004.*

### ARGUMENTELE:

S-a constatat existența practicii neunitare în ceea ce privește procedura prealabilă în cazul acțiunilor având ca obiect contracte administrative.

*a) Într-o opinie* (minoritară), se reține că, deși dispozițiile art. 720 ind. 1 din Codul de procedură civilă anterior, care se aplică „în mod corespunzător” litigiilor care au ca obiect contractele administrative și care prevedeau procedura concilierii, nu se mai regăsesc în noul Cod de procedură civilă, concilierea – ca modalitate în care se realizează procedura administrativă prealabilă – rămâne obligatorie în materia contractelor administrative, în temeiul dispozițiilor art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Întrucât nu mai există o reglementare amănunțită cu privire la termene, condiții de fond și formă, simpla corespondență dintre părți este de natură să facă dovada îndeplinirii procedurii administrative prealabile, termenele aplicabile fiind cele prevăzute de art. 7 alin. (6) lit. a) - e) din Legea nr. 554/2004.

*b) Într-o altă opinie* (majoritară) se consideră că drept ca urmare a faptului că în noul cod nu se mai regăsesc dispoziții cu privire la **procedura concilierii**, la care legea contenciosului administrativ face trimitere expresă, procedura prealabilă în cazul acțiunilor având ca obiect contracte administrative nu mai este obligatorie.

**Problema de drept** supusă dezbaterii prezintă relevanță atât în ceea ce privește admisibilitatea acțiunii, cât și în ceea ce privește momentul începerii curgerii termenului pentru promovarea acesteia.

Dispoziții legale incidente:

Art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2014

„1) Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.”

Art. 7 alin. (6) lit. a) - e) din Legea nr. 554/2014

”6) Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător. În acest caz, plângerea trebuie făcută în termenul de 6 luni prevăzut la alin. (7), care va începe să curgă:

- a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;
- b) de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;
- c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;
- d) de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;
- e) de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului.”

În noul Cod de procedură civilă nu se mai regăsesc dispozițiile art. 720 ind. 1 C.proc.civ. anterior, dispoziții care se aplicau „în mod corespunzător” litigiilor având ca obiect contracte administrative și care prevedeau procedura concilierii, însă aceasta reprezintă modalitatea în care se realizează procedura administrativă prealabilă și rămâne obligatorie conform art. 7 alin. 1 din Legea nr. 554/2004.

În practica judiciară a Curții de Apel Iași, aspectele supuse dezbaterii au fost abordate de la caz la caz, în funcție de probele concrete ale fiecărei spețe, până în prezent nefiind soluționate litigii în cadrul cărora să se fi reținut expres lipsa procedurii concilierii, cu consecința neabordării fondului. Totodată, s-a apreciat că existența unor notificări sau a unei corespondențe între părți este de natură să facă dovada îndeplinirii procedurii prealabile, termenele luate în considerare fiind cele prevăzute în art. 7 alin. 6 lit. a) – e) din Legea nr. 554/2004.

***Concluzia agreată în unanimitate de către participanții la întâlnire a fost în sensul că, deși dispozițiile art. 720 ind. 1 din Codul de procedură civilă anterior, care se aplicau „în mod corespunzător” litigiilor care aveau ca obiect contractele administrative și care prevedeau procedura concilierii, nu se mai regăsesc în noul Cod de procedură civilă, concilierea – ca modalitate în care se realizează procedura administrativă prealabilă – rămâne obligatorie în materia contractelor administrative, în temeiul dispozițiilor art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.***

***Întrucât nu mai există o reglementare amănunțită cu privire la termene, condiții de fond și formă, simpla corespondență dintre părți este de natură să facă dovada îndeplinirii procedurii administrative prealabile, termenele aplicabile fiind cele prevăzute de art. 7 alin. (6) lit. a) - e) din Legea nr. 554/2004.***

Această soluție a fost agreată și de participanții la întâlnirea președinților de secții de contencios administrativ și fiscal ai curților de apel de la Suceava, din 23 – 24 octombrie 2014.

## **Problema 6**

**1. TITLU: Procedura de recuperare a prejudiciului constând în alte pagube decât cele definite în art. 1 lit. a din OUG nr. 85/2006, cauzate direcțiilor silvice de personalul silvic.**

Contencios administrativ și fiscal  
Decizia nr. 3/2014 a ICCJ

## ABSTRACT:

*Având în vedere că prin decizia nr. 3/2014 a ICCJ s-a hotărât doar cu privire la acțiunile în răspundere patrimonială formulate împotriva personalului silvic cu atribuții de pază a pădurilor pentru pagubele produse pe suprafețele de pădure pe care le are în pază, în condițiile art. 1 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 85/2006, s-a considerat că se impune o intervenție a legiuitorului pentru uniformizarea condițiilor în care poate fi antrenată răspunderea patrimonială a personalului silvic contractual pentru alte tipuri de prejudicii.*

## ARGUMENTELE:

S-a constatat existența practicii judiciare neunitare în ceea ce privește procedura de recuperare a prejudiciului constând în alte pagube decât cele definite în art. 1 lit. a din OUG nr. 85/2006, cauzate direcțiilor silvice de personalul silvic.

*a) Într-o opinie*, acest prejudiciu poate fi recuperat potrivit Legii nr. 188/1999 coroborat cu art. 58 din OUG nr. 59/2000.

Prin decizia nr. 3/2014 a ICCJ, pronunțată în recurs în interesul legii, publicată în MO nr. 445 din 18 iunie 2014, s-au interpretat dispozițiile art. 6 alin. (1) din OUG nr. 85/2006 privind stabilirea modalităților de evaluare a pagubelor produse vegetației forestiere din păduri și din afara acestora, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 84/2007, coroborate cu dispozițiile art. 254 și art. 266 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, prin raportare la prevederile art. 58 alin. (1) din OUG nr. 59/2000, și s-a decis că **acțiunile în răspundere patrimonială formulate împotriva personalului silvic cu atribuții de pază a pădurilor pentru pagubele produse pe suprafețele de pădure pe care le are în pază, în condițiile art. 1 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 85/2006**, sunt de competența materială a instanțelor de conflicte de muncă.

În motivarea deciziei s-a reținut că personalul silvic care își desfășoară activitatea în temeiul unui contract individual de muncă, având atribuții de pază a vegetației forestiere și gradul profesional prevăzut de art. 7 alin. (1) lit. d) din OUG nr. 59/2000 (pădurar debutant și pădurar, respectiv brigadier silvic debutant și brigadier silvic), nu îndeplinește o funcție publică în sensul prevederilor Legii nr. 188/1999.

Cu toate acestea, în virtutea normei de trimitere de la art. 58 alin. (1) din OUG nr. 59/2000, personalului silvic, în integralitatea sa, deci inclusiv pădurarilor, i se aplică prevederile Legii nr. 188/1999, în măsura în care ordonanța de urgență nu dispune altfel.

Art. 6 alin. (1) din OUG nr. 85/2006 dispune expres în sensul că, pentru pagubele produse vegetației forestiere prin tăieri ilegale de arbori, „personalul cu atribuții de pază a pădurilor răspunde patrimonial, în conformitate cu prevederile cap. III al titlului XI din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii (...)”.

Din motivarea deciziei date în recursul în interesul legii rezultă că se derogă de la aplicarea Legii nr. 188/1999 cu privire la categoria profesională – pădurar, brigadier – în cazul atragerii răspunderii patrimoniale a categoriei – pentru tăieri ilegale de arbori, față de prevederile art. 6 alin. 1 din OUG nr. 85/2006.

Numai în cazul atragerii răspunderii pentru tăieri ilegale sunt aplicabile dispozițiile Codului muncii care reglementează procedura recuperării contravalorii pagubei prin acord sau prin acțiune în justiție la instanța de litigii de muncă și asigurări sociale.

Cu privire la deciziile de impunere pentru prejudiciul constând în lipsă în gestiune a materialului fasonat, a combustibilului, etc. nu se aplică OUG nr. 85/2006 care, potrivit art. 1 lit. a), reglementează modalitatea de evaluare a pagubei în vegetația forestieră produsă prin tăiere, degradare, distrugere, scoatere din rădăcini a puieților.

Întrucât pentru paguba în gestiune nu se aplică acest act normativ în integralitate, nu se aplică nici Codul muncii pentru stabilirea prejudiciului.

Potrivit art. 58 din OUG nr. 59/2000, personalului silvic în integralitatea sa, deci inclusiv pădurarilor, li se aplică prevederile Legii nr. 188/1999, în măsura în care ordonanța de urgență nu dispune altfel.

Cu privire la această atragere a răspunderii patrimoniale a pădurarilor nu se derogă prin alte prevederi legale, astfel că se aplică dispozițiile Legii nr. 188/1999.

b) Într-o altă opinie, pentru atragerea răspunderii patrimoniale pentru alte tipuri de prejudicii decât cele indicate în art. 1 lit. a) din OUG nr. 85/2006 trebuie urmată procedura stabilită în Codul muncii.

Pentru personalul silvic de pregătire profesională medie, conform art. 7 alin. 1 lit. d) din OUG nr. 58/2000, gradele profesionale sunt: pădurar debutant și pădurar, respectiv brigadier silvic debutant și brigadier silvic.

Prin art. 58 alin. 1 din OUG nr. 58/2000, legiuitorul a stabilit regula că *personalului silvic i se aplică dispozițiile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, în măsura în care prezenta ordonanță de urgență nu dispune altfel.*

De asemenea, alin. 2 al aceluiași articol prevede că pentru categoriile de personal silvic care are și calitatea de funcționar public corelarea gradelor profesionale prevăzute în prezenta ordonanță de urgență cu categoriile, gradele, clasele și treptele aferente carierei funcționarilor publici, prevăzute în Legea nr. 188/1999, se face prin hotărâre a Guvernului, respectiv prin HG nr. 1009/2000, prin care s-a prevăzut expres în art. 2 că au calitatea de funcționar public *categoriile de personal silvic care au fost numite, în condițiile legii, în funcții publice de conducere și de execuție, în structurile direcției și compartimentelor de specialitate în domeniul gospodăririi pădurilor, din aparatul propriu al Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului, precum și în cele ale inspectoratelor silvice teritoriale pentru controlul aplicării regimului silvic în Fondul forestier național, precum și cele din cadrul oficiilor cinegetice teritoriale.*

Trebuie avute în vedere prevederile art. 6 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 188/1999 conform cărora prevederile acestei legi nu se aplică *personalului contractual salariat din aparatul propriu al autorităților și instituțiilor publice, care desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații și de deservire, pază, precum și altor categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică. Persoanele care ocupă aceste funcții nu au calitatea de funcționar public și li se aplică legislația muncii.*

Pădurarii și brigadierii sunt angajați în baza unui contract individual de muncă, având totodată și calitatea de gestionar.

Din interpretarea dispozițiilor art. 58 alin. 2 din OUG nr. 59/2000 coroborate cu cele ale HG nr. 1.009/2000 – interpretare dată și de Înalta Curte de Casație și Justiție în Decizia nr. 3/2014, pronunțată în recurs în interesul legii, rezultă că personalul silvic, având gradul profesional de pădurar, nu are calitatea de funcționar public, întrucât corelarea gradelor profesionale ale personalului silvic cu categoriile, clasele și gradele aferente funcțiilor publice prevăzute în Statutul funcționarilor publici a fost realizată doar pentru personalul având gradele profesionale de ingineri, subingineri și tehnicieni, iar nu și pentru personalul având gradele profesionale de pădurar. În același timp, se constată că personalul silvic cu grad profesional de pădurar nu răspunde criteriilor de identificare a funcției publice în raport cu dispozițiile art. 2 alin. (1) - (3), art. 4 alin. (1) și art. 6 lit. a) din Legea nr. 188/1999.

În același timp, această interpretare nu vine în contradicție cu dispozițiile art. 3 din OUG nr. 59/2000 și art. 6 din HG nr. 1.076/2009 (prin care se prevede că în exercitarea atribuțiilor de serviciu privind paza fondului forestier și controlul respectării regimului silvic personalul silvic este asimilat personalului care îndeplinește funcții ce implică exercițiul autorității publice), întrucât aceste prevederi trebuie interpretate în sensul că i se conferă personalului silvic cu grad profesional de pădurar prerogativa exercițiului autorității publice *numai sub aspectul atribuțiilor expres prevăzute de textul respectiv, iar nu cu privire la integralitatea atribuțiilor ce îi revin.*

Prin urmare, în cazul constatării unor lipsuri în gestiunea personalului silvic contractual, angajarea răspunderii nu se poate face în conformitate cu dispozițiile art. 84 și 85 din Legea nr. 188/1999, care se aplică doar în cazul raporturilor de serviciu, iar nu și în cazul raporturilor de muncă, față de prevederile art. 6 lit. a din Legea nr. 188/1999.

În aceste condiții, devin aplicabile prevederile art. 117 din Legea nr. 188/1999, conform cărora dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile legislației muncii, [...] în măsura în care nu contravin legislației funcției publice.

Prin urmare, pentru pagubele provocate în gestiune de către personalul silvic contractual acesta răspunde potrivit dispozițiilor ce reglementează răspunderea patrimonială a salariatului din Codul muncii.

Voința legiuitorului exprimată în cuprinsul art. 58 din OUG nr. 59/2000, prin raportare la art. 6 lit. a din Legea nr. 188/1999, trebuie interpretată în sensul că s-a dorit crearea unei situații mai favorabile personalului silvic contractual prin instituirea răspunderii patrimoniale reglementate de Codul muncii, comparativ cu răspunderea civilă reglementată de Legea nr. 188/1999, aplicabilă doar personalului silvic care are și calitate de funcționar public.

### ***Opinia Curții de Apel Iași***

Prin Decizia ICCJ nr. 3/2014 au fost admise recursurile în interesul legii formulate de Procurorul General al Parchetului de pe lângă ÎCCJ și de Colegiul de conducere al Curții de Apel Bacău, stabilindu-se că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 6 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 85/2006 privind stabilirea modalităților de evaluare a pagubelor produse vegetației forestiere din păduri și din afara acestora, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 84/2007, coroborate cu dispozițiile art. 254 și art. 266 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prin raportare la prevederile art. 58 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/2000 privind Statutul personalului silvic, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 427/2001, cu modificările ulterioare, acțiunile în răspundere patrimonială formulate împotriva personalului silvic cu atribuții de pază a pădurilor pentru pagubele produse pe suprafețele de pădure pe care le are în pază, în condițiile art. 1 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 85/2006, sunt de competența materială a instanțelor de conflicte de muncă.

S-au avut în vedere dispozițiile art. 6 alin. 1 din OUG nr. 85/2006 conform cărora, pentru pagubele produse vegetației forestiere, constatate și evaluate conform ordonanței de urgență, personalul cu atribuții de pază a pădurilor răspunde patrimonial în conformitate cu prevederile Capitolului II al Titlului XI din Codul muncii.

Art. 6 din OUG nr. 85/2006 derogă de la regula generală din art. 58 al OUG 85/2000, conform căreia, dacă nu se prevede altfel, personalului silvic i se aplică dispozițiile Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, fără a se face distincție între personalul contractual și cel cu statut de funcționar public propriu-zis, iar norma specială este de strictă interpretare. Ca atare, art. 6 din OUG nr. 85/2006 nu epuizează chestiunea răspunderii patrimoniale a personalului silvic, aplicându-se, conform interpretării din decizia dată în recurs în interesul legii, doar în situațiile care intră în câmpul său de reglementare.

Concluzia este aceea că se impune o intervenție a legiuitorului pentru uniformizarea condițiilor în care poate fi antrenată răspunderea patrimonială a personalului silvic contractual pentru alte tipuri de prejudicii.

***În urma discuțiilor purtate, participanții la întâlnire au fost de acord cu opinia Curții de Apel Iași, în sensul că, având în vedere că prin decizia nr. 3/2014 a ICCJ s-a stabilit doar cu privire la acțiunile în răspundere patrimonială formulate împotriva personalului silvic cu atribuții de pază a pădurilor pentru pagubele produse pe suprafețele de pădure pe care le are în pază, în condițiile art. 1 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 85/2006, se impune o***

***intervenție a legiuitorului pentru uniformizarea condițiilor în care poate fi antrenată răspunderea patrimonială a personalului silvic contractual pentru alte tipuri de prejudicii.***

La finalul acestei întâlniri au fost prezentate o parte din problemele de drept ce au fost discutate în cadrul întâlnirii reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii cu președinții secțiilor de contencios administrativ și fiscal de la Înalta Curte de Casație și Justiție și curțile de apel, care a avut loc la Curtea de Apel București în perioada 26 – 27 martie 2015.

Astfel, referitor la ***aplicarea art. 16 ind. 1 din Legea nr. 554/2004***, s-a reconfirmat opinia unanimă a necesității punerii în discuția părților de către instanța de fond a introducerii în proces a emitentului actului administrativ atacat / beneficiarului actului administrativ înainte de admiterea excepției lipsei calității procesuale pasive / inadmisibilității.

Nerespectarea de către prima instanță a acestei obligații de punere în discuție reprezintă motiv de casare reglementat de art. 304 pct. 5 / 488 pct. 5 Cod procedură civilă.

Vicepreședinte al Curții de Apel Iași  
Judecător .....