

**CURTEA DE APEL BACĂU**

**BULETINUL  
JURISPRUDENȚEI  
CURȚII DE APEL BACĂU  
PE  
TRIMESTRUL IV 2018**

# CUPRINS

## SECȚIA I CIVILĂ

1. Nepronunțarea asupra unei cereri de amânare formulată în cauză. Încălcarea dreptului de apărare al părții. Motiv de casare. ....	3
2. Apel – Tardivitatea formulării contestației la Legea 10/2001. Probe ce atestă luarea la cunoștință a deciziei contestate, altele decât recipisa de confirmare predare recomandat dovedită a fi fost semnată în fals. ....	4
3. Contestație în anulare. Eroarea materială nu acoperă calificarea greșită a căilor de atac .....	8

## SECȚIA A II-A CIVILĂ, DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

1. Litigiu privind funcționarii publici din administrația publică locală. Calitate procesuală pasivă. ....	10
2. Acțiune în contencios administrativ obiectiv. Act administrativ normativ prin care se stabilesc impozite și taxe locale. Admisibilitate. ....	12
3. Conflict negativ de competență. Proces-verbal întocmit de inspectorii sanitari ai direcției de sănătate publică. Principiul disponibilității. Posibilitatea schimbării cauzei cererii de chemare în judecată. ....	16

## SECȚIA I CIVILĂ

### **1. Nepronunțarea asupra unei cereri de amânare formulată în cauză. Încălcarea dreptului de apărare al părții. Motiv de casare.**

Nepronunțarea asupra unei cereri de amânare formulată în cauză. Încălcarea dreptului de apărare al părții. Motiv de casare.

Art. 488 alin.1 pct.5 Cod procedură civilă

*Indiferent de temeinicia sau netemeinicia unei cereri de amânare, instanța este obligată să se pronunțe asupra sa, neputând proceda la suspendarea cauzei înainte de soluționarea cererii de amânare.*

*Curtea de Apel Bacău – Secția I Civilă  
Decizia civilă nr. 1040 din 08 octombrie 2018*

Prin încheierea pronunțată de Tribunalul Bacău în dosarul nr. 18240/180/2017 la data de 06 iunie 2018 s-a dispus, în temeiul disp. art.411 alin.1 pct.2 Cod proc. civilă, suspendarea soluționării cauzei formulată de M.M.T.– administrator al A. SRL, în contradictoriu cu pârâta T.R.R.SRL prin adm. H.V.G.

Împotriva acestei încheieri a promovat recurs numitul M.M.T., recurs declarat și motivat în termen, legal timbrat cu taxa de timbru în cuantum de 20 lei conform art.25 alin.1 lit. b din OUG nr. 80/2013.

A fost criticată soluția Tribunalului Bacău, susținându-se faptul că în mod greșit s-ar fi dispus la termenul din 06.06.2018 suspendarea judecării cauzei atâta timp cât solicitase prin cererea scrisă amânarea judecării cauzei, iar instanța nu s-a pronunțat asupra acestei cereri. De asemenea învederează că pentru același termen a înaintat la dosar note de ședință privind excepția autorității de lucru judecat și excepția lipsei calității procesuale active.

Solicită recurentul admiterea recursului și să se dispună continuarea judecării cauzei.

Intimatul nu a depus întâmpinare.

Examinând recursul prin prisma motivelor invocate, a actelor și lucrărilor dosarului, a disp. art. 483 Cod proc. civilă, Curtea a reținut următoarele:

Pentru termenul din 6 iunie 2018 apărătorul ales al reclamantului, domnul avocat C.M. formulase o cerere de amânare a cauzei motivat de faptul că nu se putea prezenta deoarece acorda asistență juridică într-un dosar al Curții de Apel Suceava la aceeași dată.

Înregistrarea acestei cereri este indiscutabilă, față de ștampila și semnăturile persoanelor însărcinate cu înregistrarea acestora prin care s-a acordat dată certă, ceea ce atrăgea obligația instanței de a se pronunța asupra sa.

Ori, din practica sentinței nu rezultă nici o mențiune cu privire la această cerere, ignorarea totală a unei cereri formulată de părți fiind un motiv de casare a încheierii conform art. 488 alin.1 pct.5 Cod proc. civilă. Este așa deoarece dreptul la apărare al părții este garantat de dispozițiile legale astfel că ignorarea unei cereri cu privire la acest drept atrage nulitatea încheierii.

Curtea de Apel subliniază că critica reținută ca și motiv de casare privește nepronunțarea asupra acestei cereri și nu temeinicia sau netemeinicia acesteia.

Prin urmare, indiferent de temeinicia sau netemeinicia cererii de amânare, Tribunalul era obligat să se pronunțe asupra sa (această obligație fiind una procedurală) și nu putea

proceda la suspendarea cauzei mai înainte de soluționarea cererii de amânare.

Pentru considerentele sus-arătate, văzând disp. art.496 Cod proc. civilă va fi admis recursul, casată încheierea Tribunalului Bacău și trimisă cauza pentru continuarea judecății.

**2. Apel – Tardivitatea formulării contestației la Legea 10/2001. Probe ce atestă luarea la cunoștință a deciziei contestate, altele decât recipisa de confirmare predare recomandat dovedită a fi fost semnată în fals.**

Drept procesual civil

Art. 25 alin.3, 26 alin.3 Legea 10/2001 republicată;  
art. 477 N.C.Pr. civ.

*Înlăturarea prezumției comunicării deciziei contestate la Legea 10 prin constatarea semnării în fals a dovezii de comunicare nu exclude posibilitatea verificării survenirii altor modalități de transmitere efectivă și de luare la cunoștință a actului respectiv, cu consecințe pe planul stabilirii datei de la care curge termenul pentru valorificarea dreptului celui interesat de a formula contestație.*

*Curtea de Apel Bacău – Secția I Civilă  
Decizia civilă nr. 1071 din 21 noiembrie 2018*

Prin sentința civilă nr. \*\*/2017, pronunțată de Tribunalul Neamț - Secția I Civilă în dosar \*\*/103/2013, s-a admis în parte contestația formulată în temeiul Legii nr. 10/2001 de contestatorul Z.A. în contradictoriu cu intimății SC F. SA, consecința anulării deciziei nr. \*\* din 2011 emisă de intimată de respingere a notificării nr. \*\*/2001.

S-a constatat dreptul contestatorilor moștenitori de a beneficia de măsurile reparatorii în echivalent prevăzute de dispozițiile art. 1 al. 2 din Legea nr. 165/2013 (privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România), pentru suprafața de 1620 mp teren din \*\*\*, jud. Neamț, imposibil de restituit în natură. Și a fost obligată intimata să propună acordarea de măsuri compensatorii conform procedurii prevăzute de cap. III din Legea nr. 165/2013, urmând ca decizia, împreună cu toată documentația prevăzută de art. 21 din Legea nr. 165/2013, să fie înaintate de intimată către Secretariatului Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor, în vederea emiterii deciziei de compensare a imobilului imposibil de restituit în natură.

Pentru a hotărî astfel instanța a reținut că prin cererea dedusă judecății la data de 25.09.2013, reclamantul a formulat contestație împotriva deciziei nr. \*\* din 2011, emisă de SC F. SA, de soluționare a notificării nr. \*\*/2001, cu motivarea că prin sentința civilă nr. \*\*/2009 a Tribunalului Neamț, definitivă și irevocabilă, pârâta a fost obligată să soluționeze notificarea menționată, pentru restituirea suprafeței de 1620 mp preluată abuziv în anul 1959 de la tatăl său. Întrucât pârâta nu s-a conformat, s-a adresat executorului judecătoresc, care a format dosar de executare. În cadrul contestației la executare i s-a comunicat și decizia nr. \*\*/2011. A depus toate actele necesare pentru rezolvarea favorabilă a notificării.

În dovedire a solicitat proba cu înscrisuri.

Prin întâmpinare pârâta a solicitat respingerea contestației, în principal ca tardivă, fiind depășit termenul de 30 de zile de la comunicare prevăzut de lege de la primirea deciziei la data de 27.12.2011, plicul fiind trimis la adresa indicată de notificator, iar pe fond ca neîntemeiată; astfel, inițial, petentul a solicitat un teren de 0,25 ha pe raza comunei\*\*\*, preluat prin Decretul nr. 245 (fără menționarea anului), ulterior indicând un teren de 1620 mp, expropriat prin Decretul nr. 260/1959, în care figurează V.A.

La solicitarea pârâtei, notificatorul a indicat zona în care este situat terenul de 1620 mp, rezultând că acesta nu se află în zona cu suprafețele expropriate prin Decretul nr. 260/1959, pârâta neavând calitatea de unitate deținătoare. Din extrasul de plan parcelar privind decretul menționat rezultă că terenul litigios nu este în proprietatea societății.

În anul 1990, fostul Combinat s-a împărțit în mai multe unități cu capital de stat: SC M SA, SC I. SA, SC C. SA și SC F. SA. Aceasta din urmă și-a schimbat denumirea în SC F.SA și a fost integral privatizată anterior intrării în vigoare a Legii nr. 10/2001. Petentul nu a făcut dovada despăgubirilor primite. Din actele atașate notificării, respectiv extras din registrul agricol pe anii 1959/1961, a mai rezultat că familia lui S.A.V. era compusă din patru persoane: V. (cap de familie), L. – soție – și două fiice născute în anii 1936 și 1939. solicitantul, născut în 1931, are ca mamă pe E. Z., nu pe L., nefăcând astfel dovada clară că este fiul lui S A. V.

În apărare, a solicitat administrarea probei cu înscrisuri.

La termenul din 18.07.2017, a fost pusă în discuția părților excepția tardivității contestației, invocată de pârât prin întâmpinare, respinsă de instanță pentru considerentele

Pe fond, în contextul materialului probator administrat, tribunalul a reținut următoarele:

Prin notificarea nr. \*\* din 10.08.2001, Z.A., în temeiul art. 21 din Legea nr. 10/2001, a solicitat despăgubiri bănești pentru terenul de „0,25 ha situat în comuna \*\*, jud. Neamț, expropriat prin Decretul 245”.

Prin decizia nr. \*\* din 22.12.2011 emisă de pârâta SC F., s-a respins notificarea nr. \*\*/2001, pentru următoarele motive:

- cel mai apropiat teren de cel indicat de petent, preluat prin Decretul nr. 260/1959, nu se află în proprietatea societății, aceasta neavând calitatea de unitate deținătoare;
- petentul nu a făcut dovada că terenul pentru care a solicitat despăgubiri a fost în proprietatea sau deținerea legală a lui V.A.S. la momentul deposedării abuzive;
- solicitantul nu a făcut dovada că este persoană îndreptățită în sensul Legii nr. 10/2001, respectiv că ar fi moștenitorul lui V.A.S. și că a acceptat moștenirea după acesta:
- nu s-a făcut dovada despăgubirilor primite de autor la data exproprierii;
- SC F. SA este societate integral privatizată și nu are calitatea de unitate deținătoare, nici de entitate investită cu soluționarea notificării.

În soluționarea speței, esențiale sunt statuările jurisdicționale ale instanțelor care s-au pronunțat anterior asupra aceluiași probleme de fond invocate și în speța de față, prin hotărâri irevocabile.

Prin sentința civilă nr. \*\*/C/28.04.2006 a Tribunalului Neamț, pronunțată în dosarul nr. \*\*/C/2005, a fost admisă contestația formulată de Z.A. împotriva dispoziției nr. \*\* din 2005 emisă de Primarul comunei \*\*\* (în soluționarea notificării nr. \*\*/2001), s-a anulat dispoziția contestată, intimatul fiind obligat să înainteze, spre competență soluționare, notificarea petentului unității deținătoare, respectiv Uzina de Fire și Fibre Sintetice Săvinești sau succesoarei în drepturi a acesteia.

Instanța a reținut, cu putere de lucru judecat, că:

- prin Decretul de expropriere nr. 260/1959 a fost trecut în proprietatea statului suprafața de 1620 mp, aparținând proprietarului V.A.Z., parte a terenului solicitat de 0,25 ha; mențiunea exproprierii a fost făcută în registrul agricol, iar expertiza întocmită în cauză a constatat că terenul în litigiu este deținut de Uzina de Fibre Sintetice Săvinești, jud. Neamț, și este situat în perimetrul constructibil al platformei industriale;
- este nelegală dispoziția de respingere a notificării deoarece eronat a reținut intimatul că petentul nu a făcut dovada proprietății, în condițiile în care acesta a demonstrat proprietatea asupra terenului atât cu evidența din registrul agricol, cât și cu actul de preluare;
- calitatea de unitate deținătoare aparține Uzinei de Fibre Sintetice Săvinești.

În soluționarea (prin respingere) a apelurilor declarate împotriva sentinței anterior menționate, Curtea de Apel Bacău a reținut în cadrul deciziei civile nr. \*\* din 21.09.2006 că:

- autorul patentului a fost expropriat prin Decretul Prezidențial nr. 260/20.07.1959 pentru suprafața de 1620 mp;
- terenul expropriat a fost deținut de Uzina de Fibre Sintetice Săvinești, societate preluată de R.G.F. (în prezent activând ca SC F SA);
- nu sunt dovedite susținerile apelantului intimat că patentul sau autorului acestuia a primit despăgubiri bănești.

Recursul formulat de Primarul comunei \*\* împotriva deciziei nr. \*\*/2006 a Curții de Apel Bacău a fost anulat ca netimbrat prin decizia nr. \*\*/15.01.2008 a Înaltei Curți de Casație și Justiție (dosar nr. \*\*/32/2006). Ulterior, prin sentința civilă nr. \*\*/2009 a Tribunalului Neamț (dosar nr. \*\*/103/2009, irevocabilă), SC F.SA a fost obligată să soluționeze notificarea nr. \*\*/2001.

În raport de cele reținute de instanță în hotărârea pronunțată în dosarul nr. \*\*/C/2005, nu mai pot fi reținute ca fondate considerentele pentru care a fost respinsă notificarea prin decizia contestată în prezenta cauză. De altfel, pârâta a reiterat în speță apărările susținute și anterior în litigiile irevocabil soluționate, care au primit deja o rezolvare jurisdicțională.

În esență, a fost recunoscută calitatea contestatorului (ulterior a moștenitorilor acestuia) de persoană îndreptățită la măsurile reparatorii reglementate de Legea nr. 10/2001, fiind stabilită preluarea abuzivă a terenului de 1620 mp aparținând autorului său (V.A.Z.), prin Decretul nr. 260/1959, dar și calitatea de unitate deținătoare a pârâtei (ca succesoare a fostului Combinat de Fibre Sintetice Săvinești).

Prin raportul de expertiză întocmit în dosarul nr. \*\*/C/2005 al Tribunalului Neamț, întocmit de expertul T.D., s-a concluzionat în sensul imposibilității restituirii în natură a terenului de 1620 mp, expropriat prin Decretul nr. 260/1959, întrucât acesta este situat în perimetrul construibil al platformei industriale al (fostei) Uzine de Fire și Fibre Sintetice Săvinești.

Pentru considerentele expuse, tribunalul a conchis în sensul admiterii în parte a contestației formulate și a anulării deciziei nr. \*\*/.2011, cu consecința:

- constatării dreptului contestatorilor de a beneficia de măsurile reparatorii în echivalent prevăzute de art. 1 alin. 2 din Legea nr. 165/2013, pentru terenul de 1620 mp;
- obligării pârâtei la propunerea acordării de măsuri compensatorii conform procedurii prevăzute de cap. III din aceeași lege, urmând ca decizia și toată documentația să fie înaintate către Secretariatul Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor.

**Împotriva acestei sentințe și a Încheierii din 18.07.2017 a declarat apel, în termen, motivat și legal scutit de plata taxelor judiciare de timbru (conf. art. 29 lit. i din O.U.G 80/2013 cu ref. la Legea 10/2001), pârâta, cauza înregistrându-se la Curtea de Apel Bacău sub nr. \*\*/110/2013.**

Criticile formulate au vizat, în esență:

- greșita respingere a excepției tardivității și a cererii de repunere în termen pentru formularea contestației, prin Încheierea din 18.07.2017, în condițiile în care nu avea obligația comunicării cu scrisoare recomandată cu confirmare, iar nesemnarea confirmării (reținută în dosarul penal) de contestator nu duce la concluzia că plicul nu a ajuns în posesia destinatarului; pe de altă parte, Decizia \*\*/2011 i-a fost comunicată atât în dosarul \*\*/279/2011 o dată cu întâmpinarea la termenul din \*\*\*.2012, cât și în dosarul de executare \*\*\*/2013 al BEJ N.; în dosarul \*\*/2011 contestatorul a promovat recurs, iar în recurs a solicitat atât studiul dosarului, cât și copii după înscrisuri, fără decizie, fapt ce atestă că o primise. Ori nici după 2.02.2012 sau data studiului dosarului nu a formulat cerere de repunere în termen și contestație;

- greșita respingere a apărărilor sale pe fond, justificat de existența hotărârilor anterioare cu putere de lucru judecat, din moment ce nu a fost parte în dosarul 500/C/2005, nu s-a ținut cont că este unitate privatizată din 21.04.2000, iar din vechiul CFS Săvinești s-au desprins mai multe societăți pe acțiuni, că nu s-a identificat terenul nici contestatorul neștiindu-i amplasamentul, că autorul a primit despăgubiri pentru preluare.

În susținerea apelului s-a solicitat administrarea probei cu înscrisuri și expertiză.

Intimații nu au depus întâmpinare, ci doar concluzii scrise pentru termenul din 7.11.2018, solicitând respingerea acestuia ca nefondat, expertiza clarificând amplasamentul terenului și deținătorul actual.

La termenul din 18.04.2018 s-a admis apelantei efectuarea unei expertize, lucrare depusă la 5.09.2018.

**Analizând apelul pe baza probatoriului administrat în cauză și prin prisma criticilor apelantei, în raport de dispozițiile art. 476 ș.u. N.C.Pr.civ., Curtea constată următoarele:**

Potrivit art. 25 alin.3 Legea 10/2001 Republicată cu modificări la data emiterii deciziei contestate: ”*Decizia sau, după caz, dispoziția motivată se comunică persoanei îndreptățite în termen de cel mult 10 zile de la data adoptării*”. Nici normele de aplicare (H.G. 250/2007 cu modif.) nu instituie o anumită modalitate de comunicare.

În cauză, apelanta a uzat de comunicarea cu scrisoare recomandată cu confirmare de primire, dovada fiind la fl. 29 vol. I fond); însă, în penal (dosar \*\*/P/2014), s-a stabilit că semnătura nu aparține autorului intimațiilor, ci factorului poștal.

S-a înlăturat astfel prezumția luării la cunoștință a deciziei de către autorul intimațiilor (Z.A.) prin primirea personală.

Totodată, acea constatare, doar prin ea însăși, necoroborată cu alte probe, nu poate susține nici posibilitatea ca destinatarul să fi primit totuși plicul, așa cum solicită apelanta; din contră, instituie o prezumție de neprimire, prezumție ce nu a fost răsturnată.

Deci, sub acest aspect, critica de nelegalitate a modului de soluționare a excepției tardivității nu se confirmă.

Prin înlăturarea amintitei modalități de comunicare și, în tăcerea legii speciale, față de celelalte două apărări ale pârâtei (formulate la fond – pag.1-2 întâmpinare, fl. 33,34 vol. I, dar ignorate de instanța de fond, reluate în apel), tribunalul trebuia să verifice dacă operase orice transmitere a textului actului, indiferent de modalitate și indiferent de cel care face această comunicare, dacă exista certitudinea transmiterii și posibilitatea confirmării primii actului.

Ori această verificare lipsește, tribunalul nepronunându-se pe tardivitatea întemeiată pe celelalte două susțineri ale pârâtei; cum nu s-a criticat în apel nepronunțarea, dar s-au reluat apărărilor inițiale pe excepție, Curtea le va examina conform art. 477 N.C.Pr.civ.

Iar în acest demers, Curtea observă că era întemeiată apărarea vizând luarea la cunoștință despre Dec. \*\*/22.12.2011 în dosarul \*\*/279/2011 la termenul din 2.02.2012 (fl. 22) o dată cu înmânarea întâmpinării formulată de S.C. F.SA; această concluzie este susținută de faptul că în întâmpinare se face vorbire de decizie cu indicarea numărului, a soluției, a motivelor adoptării acesteia și a datei comunicării; mai mult, în Încheierea din 22.03.2012, pronunțată de Judecătoria Neamț în acel dosar, se face referire la Decizia \*\*\*/2011 (contestată în prezenta cauză), iar încheierea a fost comunicată, sub semnătură (necontestată nicidecum), autorului intimațiilor la 17.05.2012; Această hotărâre a fost recurată de Z.A., fără a se pretinde că nu a luat la cunoștință de apărărilor și actele depuse de pârâtă la fond; de asemenea, în recurs a studiat dosarul la 8.01.2013 (fl.15) solicitând la 22.01.2013 toate înscrisurile de după termenul din 2.02.2012 din dosarul de fond. Nu a solicitat copie și după întâmpinare și decizia \*\*/2011, fapt ce denotă că erau deja în posesia sa.

Prin urmare, în raport de fiecare din datele amintite: 2.02.2012, 7.05.2012, 8.01.2013, nici cererea de repunere în termenul de contestare formulată la 24.09.2013 nu mai putea fi considerată a fi în termenul prevăzut de art. 186 N.C.Pr.civ. .

Cum cererea de repunere în termenul de contestare era tardivă, potrivit Art. 26 alin.3 din Legea 10/2001 r. cu modif. (”) *Decizia sau, după caz, dispoziția motivată de respingere a notificării sau a cererii de restituire în natură poate fi atacată de persoana care se pretinde îndreptățită la secția civilă a tribunalului în a cărui circumscripție se află sediul unității deținătoare sau, după caz, al entității investite cu soluționarea notificării, în termen de 30 de zile de la comunicare*”), contestația era tardiv formulată.

În acest context, nu mai prezintă relevanță și, implicit, nu se mai impune a fi analizată apărarea privind comunicarea deciziei în dosarul Bej N. nr. \*\*/2013 și, cu atât mai puțin, a criticilor pe fondul cauzei.

Drept urmare, făcând aplicarea art. 480 N.C.Pr.civ., apelul a fost admis, schimbată sentința în tot, iar Încheierea din 18.07.2017 în parte în sensul admiterii excepției tardivității cu consecința respingerii contestației ca tardiv formulată.

### **3. Contestație în anulare. Eroarea materială nu acoperă calificarea greșită a căilor de atac**

Drept procesual civil

Art. 503 alin.2 pct.2 cu 508 N.C.pr.civ

*Calificarea eronată a căii de atac instituite de lege, de către instanța investită cu soluționarea celei declarate,, soldată cu respingerea ca inadmisibil a recursului, nu poate fi calificat drept o eroare materială, aptă a servi ca temei al contestației în anulare.*

*Curtea de Apel Bacău – Secția I Civilă  
Decizia civilă nr. 1159 din 17 decembrie 2018*

Prin decizia civilă nr. \*\* din 19.11.2018, pronunțată de Curtea de Apel Bacău în dosarul nr. \*\*/180/2016, s-a respins ca inadmisibil recursul promovat de reclamantii J.S. și J.P. împotriva Dec. civile nr.\*\*/12.01.2018 pronunțată de Tribunalul Bacău Secția a II-a Civilă în dosarul nr.\*\*/180/2016, în contradictoriu cu intimata-pârâtă G. Bank București.

La 22.11.2018, împotriva acestei decizii, s-a promovat pe rolul Curții de Apel Bacău, înregistrat sub nr. \*\*\*/32/2018, contestația în anulare formulată de către contestatorii J.S. și J.P, invocându-se, în principiu, eroarea materială.

În motivarea contestației (dezvoltată pentru termenul din 12.12.2018), întemeiată pe dispozițiile art. 503 alin.2 pct.2 cu 508 N.C.pr.civ., s-a invocat eroarea materială, de fapt eroarea de judecată, susținându-se că:

- nu sunt aplicabile prevederile art. 13 alin.4 din Legea 193/2000 (nu art. 13 alin.34 din Legea 213/2000 cum s-a indicat în cuprinsul deciziei) atât timp cât acțiunea a fost întemeiată pe art. 12 al. 4 și art. 14 din Legea 193/2000, texte ce fac trimitere la dispozițiile Codului de procedură civilă; acesta este și motivul promovării sale la Judecătoria conform art. 94 lit.k C.Pr.civ. Art. 13 al. 4 reținut de instanța de recurs face parte din Cap. III – Organele abilitate pentru constatarea contravențiilor și soluționarea litigiilor, iar în contextul aliniatelor anterioare vizează doar hotărârea tribunalului pronunțată în sesizarea înputerniciților ANPC și a altor specialiști autorizați ai altor organe ale administrației publice.

- ultima teză a al. 2 al art. XVIII din Legea 2/2013 valorificată de instanța de recurs nu este incidentă în contextul neaplicării art. 13 al.4 din Legea 193/2000, cumulativ cu faptul că litigiul a fost dedus judecătii la 4.11.2016, textul vizând cauze promovate între 15.02.2013-31.12.2015, respectiv cu faptul că Dec. 9/2018 a Tribunalului Bacău recurată în cauză era ulterioară datei de 20.07.2017 – a publicării Dec. 369/2017 a CCR.

Intimata a formulat întâmpinare solicitând respingerea contestației ca inadmisibilă eroarea invocată nefiind acoperită de textul indicat, ci vizând o eventuală greșală de judecată, aspecte ce exced verificării pe calea contestației în anulare. A mai apreciat și că decizia pronunțată în recurs este temeinică și legală, litigiului fiindu-i incidente dispozițiile art. XXVIII al. 2 din Legea 2/2013 cu ref. la 483 al. 2 și 94 pct.1 lit.j C.Pr.civ.

**Examinând contestația în raport de motivele invocate, de textul normativ indicat, de actele și lucrările dosarului, prezenta instanță constată caracterul său nefondat**



**justificat de următoarele:**

În conformitate cu art. 503 alin.2 pct.2 N.Cod de procedură civilă – aplicabile și hotărârilor instanței de apel ce nu pot fi atacate cu recurs (alin.3 art. 503), hotărârile instanțelor de recurs pot fi atacate cu contestație când dezlegarea dată este rezultatul unei greșeli materiale.

Textul are în vedere greșeli pe care le comite instanța prin confundarea unor elemente importante sau a unor date materiale esențiale ale dosarului, cu caracter procedural, care duc la pronunțarea unei hotărâri eronate și pentru verificarea cărora nu este necesară reexaminarea fondului sau reaprecierea probelor. Fiind vorba de un text de excepție, noțiunea de greșală materială nu trebuie interpretată extensiv și deci, pe această cale, nu pot fi valorificate eventuale greșeli de judecată, respectiv de apreciere a probelor sau de interpretare a unor dispoziții legale. Or contestatorii, prin recunoașterea că sunt nemulțumiți de eroarea de judecată constând în modul în care instanța de recurs a aplicat dispozițiile priitoare la căile de atac prevăzute de lege, tocmai astfel de aspecte doresc a fi apreciate ca erori materiale și, implicit, reanalizate, fapt ce însă excede accepțiunii legii.

În acest sens a statuat și ÎCCJ prin Dec. 551/20.02.2015 Secția I Civilă într-o contestație în anulare întemeiată pe aceleași considerente ca cea de față.

Și practica Curții Europene a Drepturilor Omului acceptă că se poate deroga de la principiul securității juridice doar pentru erorile de fapt ce nu au devenit vizibile decât la finalul unei proceduri judiciare, pe motiv că nu a fost posibilă îndreptarea lor prin exercitarea căilor ordinare de atac (Mitreă c România/2008, Stanca Popescu c România/2009 )

Prin urmare, acest motiv de contestație nu poate fi primit.

Față de considerentele expuse se va respinge ca nefondată contestația în anulare nefiind îndeplinită condiția de admisibilitate prev. de art. 503 al. 2 pct.2 C.Pr.civ..

## SECȚIA A II-A CIVILĂ, DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

### **1. Litigiu privind funcționarii publici din administrația publică locală. Calitate procesuală pasivă.**

Dreptul funcției publice

Art. 21, art. 62 și art. 63 din Legea nr. 215/2001;  
Art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999

*În litigiile privind funcționarii publici, calitate procesuală va avea întotdeauna autoritatea sau instituția publică cu care sunt încheiate raporturile de serviciu, iar nu conducătorul acesteia. În litigiile privind funcționarii publici care se află în raporturi de serviciu cu administrația publică locală, având în vedere competențele specifice reglementate de Legea nr. 215/2001, teza capacității de drept administrativ a fost preluată fără a se ține seama de faptul că actele privind raportul de serviciu nu sunt emise (exclusiv) în exercitarea acestor din urmă competențe, ci (și/doar) a celor prevăzute de Legea nr. 188/1999 sau a altor legi speciale.*

*Așadar, primarul a acționat în calitate cea mai apropiată de semnificația noțiunii de „conducător al autorității sau instituției publice”, iar legitimarea sa procesuală pasivă într-un litigiu privind funcționarii publici poate fi recunoscută doar în calitate de reprezentant al persoanei juridice care este unitatea administrativ teritorială, conform art. 21 alin. (1) și (2) și art. 62 din Legea nr. 215/2001.*

*Curtea de Apel Bacău – Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal  
Decizia civilă nr. 1306 din 25 octombrie 2018*

Asupra recursului în materia contenciosului administrativ de față constată următoarele:  
*Cererea de chemare în judecată și hotărârea pronunțată de tribunal în primă instanță.*

Prin cererea înregistrată la Tribunalul Bacău sub nr. 4400/110/2017 din 29 septembrie 2017, reclamanții A, B, C, D, E, F și G au chemat în judecată unitatea administrativ teritorială Comuna H, solicitând anularea dispoziției nr. 164 din 14 iulie 2017/14.07.2017 emisă de Primarul Comunei H, dispoziție prin care li s-au imputat sumele reprezentând indemnizații acordate în comisiile de licitații publice și în comisiile de recepție, precum și în alte comisii.

La termenul de judecată din data de 11 mai 2018, tribunalul a invocat din oficiu excepția lipsei calității procesual pasive a unității administrativ teritoriale Comuna H.

Prin sentința civilă nr. 543 din 11 mai 2018, Tribunalul Bacău a admis excepția lipsei calității procesuale pasive a unității administrativ teritoriale Comuna H, respingând acțiunea, ca fiind formulată împotriva unei persoane fără calitate procesual pasivă.

Pentru a hotărâ astfel, tribunalul a reținut, în esență, următoarele:

Într-un litigiu de contencios administrativ, pentru a avea calitate de pârât sau intimat este suficient să se facă dovada că acea autoritate publică este emitenta actului administrativ, astfel cum este definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

Reclamanții sunt funcționari publici, conform dispozițiilor emise de Primarul Comunei H. și, prin cererea de chemare în judecată, au chemat în judecată în calitate de pârât unitatea administrativ teritorială Comuna H.

Art. 21 alin. 1 din Legea nr. 215/2001 definește unitățile administrativ-teritoriale, iar funcția de autoritate publică a primarului este prevăzută de art. 61 alin. 1 din același act

normativ; totodată, conform art. 62 alin. (1) din Legea nr.215/2001 primarul reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române ori străine, precum și în justiție., atribuțiile primarului sunt prevăzute de art. 63 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, iar în exercitarea acestor atribuții emite dispoziții cu caracter normativ sau individual.

De reținut sunt și dispozițiile art. 85 din Legea nr. 188/1999.

Față de aceste prevederi legale, trebuie stabilită distincția între raporturile juridice care pot fi stabilite pe de o parte, cu unitățile teritorial administrative, iar pe de altă parte cu primarul acestor unități, în îndeplinirea funcției de autoritate publică.

Unitatea administrativ-teritorială, ca persoana juridică de drept public, este titulara drepturilor și obligațiilor ce decurg din raporturile cu persoane fizice sau juridice, potrivit legii, iar reprezentantul unității administrativ-teritoriale în relațiile cu persoanele fizice sau juridice este primarul. În cadrul unui litigiu de contencios administrativ având ca obiect anularea unui act administrativ, calitate procesuală pasivă are autoritatea sau instituția publică care emite actul administrativ.

#### *Cererea de recurs*

Împotriva hotărârii tribunalului, în termenul prevăzut de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, A, B, C, Dispoziții și E, au formulat prezentul recurs, invocând motivele prevăzute de art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 din Codul de procedură civilă.

Fără a grupa argumentele pe fiecare dintre cele două motive de casare invocate, recurenții au susținut următoarele:

Au formulat acțiunea în contradictoriu cu unitatea administrativ teritorială Comuna H, prin primar. Actul administrativ atacat a fost emis de primar, în calitatea sa de reprezentant al unității administrativ teritorial, însă funcția de autoritate publică pe care acesta a exercitat-o nu coincide cu autoritatea publică în numele sau pentru care s-a emis dispoziția atacată.

Din înscrisurile de la dosarul cauzei rezultă că sunt angajați ai unității administrativ teritoriale H.

Pe de o parte, nu se poate susține o lipsă a raporturilor juridice directe dintre reclamanti și unitatea administrativ teritorială Comuna H. În aceeași ordine de idei, act administrativ emis de primar ar fi produs efecte în patrimoniul unitățile administrativ teritoriale sau al lor și nu în patrimoniul primarului care nu are capacitate juridică distinctă și nu poate avea patrimoniu, același principiu urmându-l și eventualele cheltuieli de judecată.

Pe de altă parte, sunt de reținut dispozițiile art. 21 alin. (3), art. 61 alin. (1) și art. 62 alin. (1) din Legea nr. 215/0001., din interpretarea căroră se desprinde concluzia că în judecată va sta entitatea căreia legea îi recunoaște personalitate juridică; în schimb, date fiind atribuțiile fiecărei autorități prin care se realizează autonomia locală, consiliile locale și primarii, unitatea administrativ teritorială va sta în judecată prin primar sau consiliul local.

Dispoziția atacată a fost emisă în urma deciziei nr. 73 din 14 decembrie 2015 emisă de Curtea de Conturi prin care s-a dispus luarea măsurilor pentru recuperarea sumelor încasate nelegal. Totodată, dispoziția atacată produce efecte față de ei și unitatea administrativ teritorială și nu între ei și instituția primarului.

#### *Analiza motivelor de casare*

Motivul prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 6 din Codul de procedură civilă.

Se constată că acest motiv de casare a fost invocat formal, în concret nefiind aduse nici un fel de critici care să poată fi subsumate vreuneia dintre cele trei ipoteze ale textului.

Motivul prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă.

Participarea primarului la judecată, în nume propriu, în cazul litigiilor în care se atacă actele administrative emise în exercitarea atribuțiilor care îi sunt conferite de lege se fundamentează pe teza capacității de drept administrativ în virtutea căreia, pe temeiul unor dispoziții speciale în raport cu Codul civil și Codul de procedură civilă, chiar și în lipsa personalității juridice, poate sta în proces, în nume propriu, în calitate de reclamant sau pârât,

după caz, fiind vorba de o excepție de la regula generală a fundamentării capacității procesuale pe ideea de personalitate juridică.

Această teză a fost reținută și de tribunal atunci când a considerat că unitatea administrativ teritorială nu are calitate procesuală pasivă, ci primarul care a emis dispoziția contestată. În acest sens, tribunalul a enumerat atribuțiile primarului prevăzute de art. 63 din Legea nr. 215/2001, atribuții în exercitarea cărora emite dispoziții.

Însă, în cauză, dispoziția contestată nu a fost emisă de primar în exercitarea vreuneia dintre atribuțiile prevăzute de art. 63 din Legea nr. 215/2001, text care reglementează patru categorii de atribuții și anume: atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condițiile legii; atribuții referitoare la relația cu consiliul local; atribuții referitoare la bugetul local; atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor. Dispoziția supusă controlului instanței de contencios administrativ nu poate fi integrată nici uneia dintre aceste patru categorii, ci a fost emisă în temeiul dispozițiilor speciale cuprinse în Legea nr. 188/1999, respectiv în temeiul art. 85 alin. (1) din această lege, articol care prevede ca modalitate de reparare a pagubelor aduse de funcționarii publici autorității sau instituției publice, „[...] emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare [...]”.

În litigiile privind funcționarii publici, calitate procesuală va avea întotdeauna autoritatea sau instituția publică cu care sunt încheiate raporturile de serviciu, iar nu conducătorul acesteia. În litigiile privind funcționarii publici care se află în raporturi de serviciu cu administrația publică locală, având în vedere competențele specifice reglementate de Legea nr. 215/2001, teza capacității de drept administrativ a fost preluată fără a se ține seama de faptul că actele privind raportul de serviciu nu sunt emise (exclusiv) în exercitarea acestor din urmă competențe, ci (și/doar) a celor prevăzute de Legea nr. 188/1999 sau a altor legi speciale.

Așadar, primarul a acționat în calitate cea mai apropiată de semnificația noțiunii de „conducător al autorității sau instituției publice”, iar legitimarea sa procesuală pasivă într-un litigiu privind funcționarii publici poate fi recunoscută doar în calitate de reprezentant al persoanei juridice care este unitatea administrativ teritorială, conform art. 21 alin. (1) și (2) și art. 62 din Legea nr. 215/2001.

Pe de altă parte, prezența în proces a unității administrativ teritoriale este necesară având în vedere că entitatea care deține un patrimoniu în măsura să garanteze îndeplinirea obligațiilor care vor fi stabilite de instanță – chiar și cu titlu de cheltuieli de judecată – nu este primarul, ci unitatea administrativ teritorială pe care o reprezintă.

Față de cele ce preced, constatând greșita aplicare a dispozițiilor art. 63 din Legea nr. 215/2001 și încălcarea art. 85 din Legea nr. 188/1999, ținând seama și de faptul că primarul a fost menționat expres prin cererea de chemare în judecată în calitate de reprezentat al unității administrativ teritoriale, hotărârea se impune a fi casată cu trimiterea cauzei spre rejudecare în temeiul art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

## **2. Acțiune în contencios administrativ obiectiv. Act administrativ normativ prin care se stabilesc impozite și taxe locale. Admisibilitate.**

Drept administrativ

Art. 2 alin. (2) lit. p) și r), art. 8 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 554/2004

*Or, o astfel de acțiune în contencios obiectiv nu poate fi formulată decât cu în condițiile și cu respectarea art. 8 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 554/2004 care prevede următoarele:*

*„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.”*

*Aceste dispoziții relevă expres caracterul subsidiar al capetelor de cerere întemeiate pe vătămarea interesului public, admisibilitatea unor astfel de cereri fiind condiționată de interesul personal al reclamantului; nelegalitatea obiectivă a actului administrativ se justifică prin prisma interesului public, dar și a interesului personal al reclamantului.*

*Curtea de Apel Bacău – Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal  
Decizia civilă nr. 1377 din 15 noiembrie 2018*

Asupra recursului în materia contenciosului administrativ de față constată următoarele:  
*Cererea de chemare în judecată și hotărârea pronunțată de tribunal în primă instanță:*

Prin cererea înregistrată la Tribunalul Neamț sub nr. 362/103/2018 din 14 februarie 2018, reclamantul A a chemat în judecată pârâtul Consiliul local B pentru ca, prin hotărâre judecătorească, să se dispună anularea în totalitate a Hotărârii de Consiliu Local cu numărul 288, emisă de pârât la data de 21 decembrie 2017, precum și obligarea pârâtului la adoptarea unui act normativ prin care să hotărască rambursarea sau compensarea sumelor rezultate din aplicarea prevederilor actului, încasate de la toate persoanele fizice și juridice care și-au onorat obligații de plată a taxelor și impozitelor locale către Primăria B pe perioada valabilității acestuia.

La termenul la care au avut loc dezbaterile, 12 iunie 2018, pârâtul a invocat excepția lipsei de interes în promovarea acțiunii, în condițiile în care hotărârile judecătorești pronunțate în materia contenciosului administrativ produc efecte doar pentru viitor.

Prin sentința civilă nr. 648/C din 12 iunie 2018, Tribunalul Neamț a hotărât următoarele:

- a respins excepția lipsei de interes invocată de pârâtul Consiliul local B, ca neîntemeiată;

- a admis, în parte acțiunea, anulând, în parte, Hotărârea nr. 288 emisă la 21.12.2017 de pârâtul Consiliului local B, respectiv, numai cu privire la dispozițiile de majorare a impozitelor și taxelor locale pentru anul 2018;

- a respins, ca neîntemeiat, capătul de cerere privind obligarea pârâtului la emiterea unui act normativ în sensul stabilirii modalității de rambursare sau compensare a sumelor încasate în baza H.C.L. nr. 288/2017 anulate.

Pentru a hotărî astfel, tribunalul a reținut, în esență, următoarele:

Prin hotărârea nr. 234 din 31 octombrie 2017, pârâtul Consiliul local B a stabilit impozitele și taxele locale pentru anul 2018. Ulterior, la data de 21 decembrie 2017, pârâtul a adoptat hotărârea nr. 288 prin care a modificat hotărârea nr. 234/2017, respectiv a aprobat stabilirea unei cote adiționale de 20% în vederea majorării unor impozite și taxe locale pentru anul 2018 și modificarea anexelor nr. 1,4 și 5 din Hotărârea nr. 234/2017.

Se impune anularea Hotărârii nr. 288/2017 cu privire la dispoziția de majorare a impozitelor și taxelor locale pentru anul 2018 având în vedere nerespectarea dispozițiilor art. 7 alin. (1) și (2) din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, proiectul hotărârii nr. nr. 288/2017, cu impact asupra cuantumului obligațiilor de plată a impozitelor și taxelor locale, nefiind adus la cunoștința publicului. Or, neîndeplinirea condiției procedurale anterioare emiterii actului, cu caracter obligatoriu, atrage nulitatea acestuia.

Împrejurarea că hotărârea a fost adoptată după modificarea, în procedura de urgență, a Codului fiscal, respectiv după publicarea O.U.G. 79/2017, nu face aplicabile dispozițiile art. 7 alin. (13) din Legea nr. 52/2003. Deși legea nu definește circumstanțele excepționale, din modul de redactare a art. 7 alin. (13) rezultă că legiuitorul a avut în vedere situații imprevizibile, derogatorii de la cele obișnuite. Or, modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal prin O.U.G. nr. 79/2017, publicată în Monitorul Oficial la data

de 10 noiembrie 2017, nu poate înlătura obligația instituită de Legea nr. 52/2003 în sarcina autorităților publice, natura modificărilor dispuse prin O.U.G. nr. 79/2017 neputând fi invocate drept temei al ocolirii normelor imperative de elaborare a actelor normative.

Nu poate fi reținută excepția lipsei de interes invocată de pârât având în vedere dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 și ale art. 51 alin. 1 din Legea nr. 215/2001. În condițiile în care reclamantul a făcut dovada că este titularul obligațiilor de plată cu titlu de impozit stabilite prin decizia de impunere emisă de Direcția de Taxe și Impozite B și în condițiile în care acesta a invocat un drept instituit de legea care stabilește regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile stabilite între ele cu cetățenii, instanța constată că reclamantul justifică interes în cauză.

Cel de-al doilea capăt de cerere nu este întemeiat. Obligarea autorității publice deliberative la emiterea unui act normativ se poate dispune numai în condițiile dovedirii unui refuz nejustificat din partea acesteia pentru exercitarea unei atribuții stabilite prin lege în competența sa. Or, în cauză, în sarcina pârâtului nu poate fi stabilită obligația de a dispune în sensul solicitat de reclamant, eventualele drepturi născute în baza dispozițiilor anulate din Hotărârea nr. 288/2017 putând fi valorificate numai în raport cu natura normei apreciate încălțate.

#### *Cererea de recurs*

Împotriva hotărârii tribunalului, în termenul prevăzut de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, pârâtul Consiliul local B a formulat prezentul recurs pentru motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă. În dezvoltarea acestui motiv de casare, recurentul a susținut următoarele:

Instanța de fond a interpretat și aplicat greșit dispozițiile art. 7 alin. (13) din Legea nr. 52/2003 și a pierdut din vedere că impactul fiscal al măsurilor dispuse prin O.U.G. nr. 79/2017 nu aveau cum să fie prevăzute de autoritatea publică la data stabilirii impozitelor și taxelor locale pentru anul 2018, respectiv la data adoptării H.C.L. nr. 234/2017. De la data publicării O.U.G. nr. 79/2017 au fost numeroase dezbateri publice cu privire la diminuarea drastică a bugetelor locale prin reducerea cotei de impozitare de la 16% la 10%, iar autoritățile locale au făcut demersuri, prin Asociația Municipiilor din România, pe lângă Guvernul României pentru identificarea unor soluții de echilibrare a bugetelor locale. În aceste condiții, autoritatea publică nu a putut acționa în sensul publicării spre dezbatere publică a soluției de majorare a taxelor și impozitelor locale, a doua zi după publicarea O.U.G. nr. 79/2017. Pentru determinarea impactului acestor modificări fiscale era nevoie de timp și cum Guvernul a adoptat O.U.G. nr. 79/2017 în procedură de urgență nu se poate imputa autorităților locale că au apelat la aceeași procedură de urgență.

Având în vedere această situație, dar și faptul că impozitele și taxele locale nu mai puteau fi modificate în cursul unui an fiscal, este evident că situația excepțională reglementată de art. 7 alin. (13) din Legea nr. 52/2003 este dovedită.

Pentru bugetul local B, pentru anul 2018 aceste modificări au determinat o scădere a veniturilor din impozitul pe venit de aproximativ 9.911.694 lei echivalentul a 2.100.000 euro. Chiar dacă prin Legea bugetului de stat nr. 2/2018, lui B i-a fost alocată în mod direct suma de 18.758.000 lei, pierderea nu a fost diminuată decât în mică măsură, la nivelul de 6.673.077,92 lei, aproximativ 1.500.000 euro.

O.U.G. nr. 79/2017 a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 885 din 10 noiembrie 2017 și a intrat în vigoare, potrivit art. III, la data de 1 ianuarie 2018. Astfel, chiar actul normativ care a determinat majorarea impozitelor și taxelor locale a fost emis și se aplică începând cu data de 1 ianuarie 2018, prin derogare de la art. 4 alin.(1) din Legea nr. 227/2015.

#### *Întâmpinarea la cererea de recurs*

Prin întâmpinare, intimatul-reclamant a invocat tardivitatea declarării recursului întrucât au trecut 21 de zile de la comunicarea hotărârii, precum și nulitatea recursului,

această din urmă excepție nefiind argumentată.

*Motivul de ordine publică invocat de instanța de recurs*

La termenul de astăzi, din oficiu, curtea de apel a invocat, ca motiv de ordine publică, inadmisibilitatea acțiunii în raport de dispozițiile art. 8 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 554/2004.

Pentru formularea apărărilor cu privire la acest motiv, așa cum s-a consemnat în partea introductivă a prezentei decizii, niciuna dintre părți nu a solicitat amânarea judecării.

*Analiza motivelor de casare*

Mai înainte de analiza motivelor de casare, este de constatat că cele două excepții invocate prin întâmpinare au fost lămurite oral de către intimat, în sensul că este vorba doar de nulitatea recursului pentru nerespectarea termenului de recurs. Pentru motivele arătate în partea introductivă a prezentei decizii, excepția nulității pentru tardivitate a fost respinsă.

În privința motivelor de casare, având în vedere dispozițiile art. 248 alin. (1) din Codul de procedură civilă, mai întâi, se impune a fi analizată excepția inadmisibilității acțiunii, respectiv soluționarea de către tribunal, cu neobservarea dispozițiilor art. 8 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 554/2004, a unei acțiuni în contencios administrativ, formulată de o persoană fizică.

Prin cererea de chemare în judecată dedusă judecării, intimatul-reclamant nu a afirmat un drept subiectiv propriu sau un interes legitim privat, în sensul art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004, text care definește noțiunea de „interes legitim privat” ca fiind „posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată”.

Atât prin obiectul acțiunii, în special al celui de-al doilea capăt de cerere, cât și cauza (ca element al acțiunii civile) acesteia, reclamantul a afirmat în mod neechivoc un interes legitim public, menționând expres încălcarea, în raport de art. 7 din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, a dreptului său la informare, „[...] dar și al tuturor celorlalți plătitori de taxe și impozite locale de pe teritoriul Municipiului Roman interesați de a trimite propuneri, sugestii sau opinii cu valoare de recomandare privind actul normativ.” Aceste elemente ale cererii de chemare în judecată (obiect și cauză) se integrează definiției date de art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004 noțiunii de „interes legitim public” și anume: „interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice”, cu referire la garantarea drepturilor cetățenilor din municipiul Roman.

Or, o astfel de acțiune în contencios obiectiv nu poate fi formulată decât cu în condițiile și cu respectarea art. 8 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 554/2004 care prevede următoarele:

„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.”

Aceste dispoziții relevă expres caracterul subsidiar al capetelor de cerere întemeiate pe vătămarea interesului public, admisibilitatea unor astfel de cereri fiind condiționată de interesul personal al reclamantului; nelegalitatea obiectivă a actului administrativ se justifică prin prisma interesului public, dar și a interesului personal al reclamantului.

Respingând, prin Decizia nr. 66/2009 (publicată în Monitorul Oficial nr. 135 din 4 martie 2009), excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 8 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 554/2004, Curtea Constituțională a reținut că aceste dispoziții „[...] au menirea de a clarifica și de a stabili în ce condiții și cine poate invoca apărarea interesului legitim public. [...]” și că „[...] 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, recurs la calea acțiunilor întemeiate exclusiv pe motivul vătămării interesului public. [...].”

Așadar, conform considerentelor Curții Constituționale, se impunea ca, în cauză, reclamantul să fi dovedit, mai întâi, că a avut loc o încălcare a dreptului sau interesului său legitim privat, după care să susțină în sprijinul cererii și vătămarea interesului public, ce decurge din actul administrativ atacat. Vătămarea dreptului sau interesului legitim privat propriu al reclamantului putea decurge din faptul plății unor impozite și taxe majorate, iar pentru înlăturarea unei astfel de vătămări exista posibilitatea legală de a contesta actul administrativ individual de impunere emis în baza actului normativ prin care s-au stabilit impozitele și taxele majorate, precum și acest din urmă act normativ.

Față de cele ce preced, se constată că hotărârea recurată a fost dată cu încălcarea art. 8 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 554/2004, impunându-se, de aceea, casarea pentru motivul prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă și, în rejudecarea cauzei în temeiul art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, respingerea acțiunii ca inadmisibilă. Acesta fiind de neprimire face inutilă, cercetarea în fond a cauzei care ar fi impusă de motivul de casare invocat prin cererea de recurs.

### **3. Conflict negativ de competență. Proces-verbal întocmit de inspectorii sanitari ai direcției de sănătate publică. Principiul disponibilității. Posibilitatea schimbării cauzei cererii de chemare în judecată.**

Drept administrativ

Art. 9 alin. (2) și art. 22 alin. (4) și (6) din Codul de procedură civilă,  
art. 32 din O.G. nr. 2/2001

*Această instanță consideră că o altă calificare juridică a actelor și faptelor, în temeiul art. 22 alin. (4) din Codul de procedură civilă, nu poate îngloba schimbarea cauzei cererii de chemare în judecată, contrar voinței celui care a investit instanța cu o pretenție pe care a calificat-o juridic în mod neechivoc. Dacă partea insistă asupra unui temei juridic pe care-l consideră aplicabil situației de fapt văzute prin prisma apărărilor sale, judecătorul nu-l poate schimba, fiind ținut să se pronunțe în raport de susținerile reclamantului și, în egală măsură, de apărările pârâtului, de observat fiind că art. 9 alin. (2) se referă cererile și apărările părților, iar nu la cererile și apărările reclamantului. Prin urmare, calificarea juridică a situației de fapt aparține reclamantului, iar în raport de aceasta pârâtul formulează propriile apărări, tinzând fie la blocarea judecării în fond prin invocarea unor excepții, fie la respingerea în fond a cererii formulate împotriva lui; în această dispută judecătorul nu poate interveni pentru a schimba cauza acțiunii, astfel încât aceasta (schimbarea cauzei) să îndepărteze riscul pentru reclamant de a-i fi respinsă acțiunea ca inadmisibilă.*

*Curtea de Apel Bacău – Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal  
Sentința civilă nr. 29/CC din 22 noiembrie 2018*

Asupra conflictului negativ ivit între Judecătoria Piatra Neamț și Tribunalul Neamț – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal constată următoarele:

*Hotărârea pronunțată de Judecătoria Piatra Neamț*

La data de 30 ianuarie 2018, societatea A a investit Judecătoria Sectorului 6 București cu o plângere contravențională împotriva procesului-verbal de constatare a condițiilor igienico-sanitare încheiat la data de 17.01.2018 de către reprezentanții intimatei Direcția de Sănătate Publică B solicitând, în principal, anularea acestuia, în subsidiar înlocuirea măsurii contravenționale a retragerii de la comercializare a produsului cu sancțiunea avertismentului



și, terțiar, modificarea actului prin dispunerea de măsuri corective constând în asigurarea conformității produsului. Cauza a fost înregistrată sub nr. 1326/303/2018.

Prin întâmpinare, intimata a invocat următoarele excepții: necompetența teritorială a Judecătoriei Sectorului 6 București; inadmisibilității având în vedere că procesul-verbal de constatare a condițiilor igienico-sanitare nr. 359 din 17 ianuarie 2018 nu este un proces-verbal de constatare a contravenției în sensul O.G. nr. 2/2001; lipsa calității procesual active a reclamantei.

Prin sentința civilă nr. 3366 din 8 mai 2018, Judecătoria Sectorului 6 București a admis excepția necompetenței materiale, declinându-se competența în favoarea Judecătoriei Piatra Neamț.

La Judecătoria Piatra Neamț cauza a fost înregistrată sub nr. 1326/303/2018 din 24 mai 2018, fiind soluționată la primul termen de judecată, din 9 iulie 2018, pe excepția necompetenței materiale invocată din oficiu de instanță. Prin sentința civilă nr. 3163 din 9 iulie 2018, Judecătoria Piatra Neamț a admis această excepție, declinându-și competența în favoarea Tribunalului Neamț. Pentru a hotărî astfel, judecătoria a reținut următoarele:

Prin procesul-verbal de constatare a condițiilor igienico-sanitare întocmit la data de 17.01.2018 de către inspectorii sanitari din cadrul Direcția de Sănătate Publică B, în urma controlului efectuat la Farmacia C, s-a reținut că produsul „D” ml unguent, produs de societatea E și distribuit de societatea A, este notificat pe portalul Comisiei Europene cu nr. 1350661 ca produs cosmetic. În cuprinsul aceluiași proces-verbal s-a reținut că mențiunile de pe eticheta și prospectul produsului nu se încadrează în definiția produsului cosmetic din Regulamentul nr. 1223/2009. Cu ocazia controlului efectuat au fost găsite 10 produse „D” unguent 50 ml, în privința cărora s-a dispus retragerea de la comercializare până la stabilirea măsurilor ce se impun conform legislației în vigoare.

Plângerea formulată are ca obiect un proces-verbal de constatare a condițiilor igienico-sanitare care nu îmbracă forma unui proces-verbal de contravenție, astfel cum a fost stabilită prin Ordinul nr. 592/2017. De asemenea, simpla descriere a unor fapte care ar putea să constituie contravenție nu poate conduce la ideea că prin actul contestat s-a dispus sancționarea contravențională, din moment ce nu s-a constatat în mod expres de către autoritățile competente în domeniul vizat că fapta întrunește elementele constitutive ale unor contravenții prevăzute de art. 10 din H.G. nr. 147/2015 privind adoptarea unor măsuri pentru crearea cadrului de aplicare a prevederilor Regulamentului (CE) nr. 1.223/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind produsele cosmetice, precum și ale Regulamentului (UE) nr. 655/2013 al Comisiei din 10 iulie 2013 de stabilire a unor criterii comune pentru justificarea declarațiilor utilizate în legătură cu produsele cosmetice.

Organele de control nu au dispus nicio sancțiune contravențională prevăzută de art. 11 din H.G. nr. 147/2015, potrivit căruia faptele care contravin dispozițiilor Regulamentului 1.223/2009 vor fi sancționate cu amendă contravențională, ci doar o măsură corectivă prevăzută art. 3 alin. (5) din același act normativ.

Prin urmare, actul contestat nu întrunește elementele unui proces-verbal de constatare a contravenției.

Pornind de la definițiile date actului administrativ și autorității publice prin art. 2 alin. (1) lit. c) și b) din Legea nr. 554/2004, procesul-verbal de constatare a condițiilor igienico-sanitare întocmit la data de 17.01.2018 constituie un act administrativ unilateral cu caracter individual. În acest sens, intimata are calitatea de autoritate publică, potrivit art. 1 al Ordinului nr. 1078/2010 direcțiile de sănătate publică județene fiind servicii publice deconcentrate, cu personalitate juridică, subordonate Ministerului Sănătății, reprezentând autoritatea de sănătate publică la nivel local, care realizează politicile și programele naționale de sănătate, elaborează programe locale, organizează structurile sanitare, evidențele statistice pe probleme de sănătate, precum și de planificare și derulare a investițiilor finanțate de la bugetul de stat pentru sectorul de sănătate. Mai mult, actul contestat a fost întocmit în executarea în concret a

dispozițiilor cuprinse în H.G. nr. 147/2015, în îndeplinirea atribuțiilor privind întreprinderea tuturor măsurilor adecvate pentru a interzice sau a restricționa punerea la dispoziție pe piață a produsului cosmetic sau pentru a retrage produsul de pe piață ori pentru a-l rechema, potrivit prevederilor art. 25 alin. (5) din Regulament. Totodată procesul-verbal produce efecte juridice, în cuprinsul său fiind luată o măsură care privește comercializarea unor bunuri cosmetice.

#### *Hotărârea pronunțată de Tribunalul Neamț*

La Tribunalul Neamț cauza a fost înregistrată sub nr. 1326/303/2018 din 16 iulie 2018. La Primul termen de judecată (9 octombrie 2018), având în vedere art. 131 alin. (2) din Codul de procedură civilă, ținând seama de principiul disponibilității, a dispus ca, în vederea stabilirii competenței, reclamantei să i se solicite indicarea expresă a temeiului juridic al cererii, respectiv legea în baza căreia contestă procesul-verbal de constatare a condițiilor igienico-sanitare din 17 ianuarie 2018.

Prin cererea înregistrată la data de 2 noiembrie 2018, petiționara a precizat H.G. nr. 147/2015 și O.G. nr. 2/2001 ca fiind actele normative în baza cărora contestă procesul-verbal de constatare a condițiilor igienico-sanitare din 17 ianuarie 2018, insistând asupra posibilității sale de a ataca acest act în condițiile art. 13 din H.G. nr. 157/2015 de vreme ce este acuzată de fapte contravenționale care se înscriu în conținutul art. 10 din H.G. nr. 147/2015. Totodată, petiționara a invocat, în considerarea art. 32 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, excepția necompetenței materiale a Tribunalului Neamț.

Prin sentința civilă nr. 952C din 6 noiembrie 2018, Tribunalul Neamț a hotărât următoarele:

- a admis excepția de necompetență materială a Tribunalului Neamț, Secția a II- a civilă, de contencios administrativ și fiscal, invocată de reclamantă;
- a declinat competența de soluționare a cauzei în favoarea Judecătoria Piatra Neamț;
- a constatat ivit conflictul negativ de competență;
- a suspendat judecata cauzei și a înaintat dosarul Curții de Apel Bacău, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, pentru soluționarea conflictului.

Pentru a hotărî astfel, tribunalul a reținut următoarele:

În primul rând, reclamanta, în baza principiului disponibilității, a înțeles că conteste procesul-verbal de constatare a condițiilor igienico-sanitare întocmit la data de 17 ianuarie 2018 pe calea plângerii contravenționale și să mențină această atitudine procesuală și după declinarea cauzei de către Judecătoria Piatra Neamț prin sentința civilă nr. 3136/09.07.20187 și solicitarea de către instanță a precizărilor cu privire la temeiul juridic al cererii.

Prin urmare, întrucât art. 32 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 instituie o competență teritorială exclusivă, instanța urmează a declina competența de soluționare a prezentei cauze în favoarea Judecătoria Piatra Neamț, instanță de la locul săvârșirii contravenției, constatând ivit conflictul negativ de competență.

#### *Soluționarea conflictului negativ de competență*

Conflictul negativ dedus spre soluționare acestei instanțe este urmarea a două declinări reciproce de competență materială, prin hotărâri prin care instanțele au abordat diferit propria competență; astfel, judecătoria, făcând o apreciere asupra naturii actului contestat, a dat o altă calificare demersului judiciar întreprins de petiționară decât a făcut-o petiționara însăși; tribunalul, fără a se pronunța în vreun fel asupra naturii juridice a actului, a dat eficiență deplină principiului disponibilității, considerându-se necompetent exclusiv pe temeiul art. 32 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001. Așadar, ceea ce trebuie stabilit în prezentul conflict sunt limitele în care judecătorul, în temeiul art. 22 alin. (4) din Codul de procedură civilă, dă sau restabilește calificarea juridică a actelor și faptelor deduse judecării, în echilibru cu art. 9 din Codul de procedură civilă, mai cu seamă alin. (2) al acestui text.

Potrivit acestui din urmă text, „Obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților.”; depășirea acestor limite fiind prohibită de art. 22 alin. (6) din Codul de procedură civilă.

În privința obiectului și a părților, în mod evident, aceste limite au fost respectate atunci când judecătoria și-a pus problema necompetenței sale; elementul care a determinat judecătorul să dea o altă calificare cererii cu care a fost investit de către petiționară este cauza acțiunii, schimbând-o sub ambele aspecte ale sale (temeiul juridic și fundamentul pretenției formulate). Tribunalul însă, a considerat că peste voința părții nu poate soluționa cererea de chemare în judecată/plângerea contravențională.

Această instanță consideră că o altă calificare juridică a actelor și faptelor, în temeiul art. 22 alin. (4) din Codul de procedură civilă, nu poate îngloba schimbarea cauzei cererii de chemare în judecată, contrar voinței celui care a investit instanța cu o pretenție pe care a calificat-o juridic în mod neechivoc. Dacă partea insistă asupra unui temei juridic pe care-l consideră aplicabil situației de fapt văzute prin prisma apărărilor sale, judecătorul nu-l poate schimba, fiind ținut să se pronunțe în raport de susținerile reclamantului și, în egală măsură, de apărările pârâtului, de observat fiind că art. 9 alin. (2) se referă cererile și apărările părților, iar nu la cererile și apărările reclamantului. Prin urmare, calificarea juridică a situației de fapt aparține reclamantului, iar în raport de aceasta pârâtul formulează propriile apărări, tinzând fie la blocarea judecătii în fond prin invocarea unor excepții, fie la respingerea în fond a cererii formulate împotriva lui; în această dispută judecătorul nu poate interveni pentru a schimba cauza acțiunii, astfel încât aceasta (schimbarea cauzei) să îndepărteze riscul pentru reclamant de a-i fi respinsă acțiunea ca inadmisibilă.

În cauză, calificând procesul-verbal de constatare a condițiilor igienico-sanitare nr. 359 din 17 ianuarie 2018, întocmit de inspectorii sanitari ai Direcției de Sănătate Publică Neamț, ca fiind un proces-verbal de constatare a contravenției, petiționara a recurs în mod neechivoc la calea plângerii contravenționale reglementată de O.G. nr. 2/2001. O astfel de calificare a fost argumentată în fapt și în drept prin plângerea adresată judecătoriei (iar nu instanței specializate de contencios administrativ) constituind însăși fundamentul apărărilor sale. La rândul său, intimata, contestând natura de proces-verbal de contravenție a actului pe care l-a întocmit, a invocat excepția inadmisibilității plângerii contravenționale. În aceste condiții, recalificarea plângerii contravenționale în acțiune (în contencios administrativ) în anularea unui act administrativ (altul decât procesul-verbal de constatare a contravenției care este tot un act administrativ, dar pentru modificarea sau desființarea căruia se prevede, prin O.G. nr.2/2001, o procedură specială) nu numai că aduce atingere principiului disponibilității, dar este de natură să lipsească de obiect excepția inadmisibilității invocată de intimată și, în acest fel, să lipsească intimata de dreptul la un proces echitabil.

Prin urmare, având în vedere limitele procesului astfel cum au fost stabilite, pe de o parte, de petiționară prin cererea și apărările sale, iar pe de altă parte, de intimată prin întâmpinare, constatându-se că instanța a fost investită cu o plângere contravențională, competența de soluționare a aparține judecătoriei în temeiul art. 32 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.