UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!

Instrumente Structurale 2014-2020

# Ghid privind drepturile cetățenilor în raporturile cu administrația publică și sistemul judiciar

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ROMANIA

București
2019

Ghid privind drepturile cetățenilor în raporturile cu administrația publică și sistemul judiciar

ISBN 978-973-0-30533-3

UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!

Instrumente Structurale 2014-2020

# Ghid privind drepturile cetățenilor în raporturile cu administrația publică și sistemul judiciar

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ROMANIA

*Ghidul privind drepturile cetățenilor în raporturile cu administrația publică și sistemul judiciar* a fost realizat în cadrul proiectului **„Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție”,** cod MySMIS: 111830 / cod proiect: SIPOCA377.

Proiectul este implementat de Transparency International Romania în parteneriat cu: Universitatea de Vest Timișoara, Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, Universitatea din Craiova, Universitatea „Babeș Bolyai” din Cluj Napoca, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Universitatea din București și este cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014 - 2020.

Mulţumim tuturor celor care au contribuit la realizarea acestui material.

**Autori:**

Conferenţiar universitar Dr. Elena-Mihaela Fodor
Conferenţiar universitar Dr. Ioana Maria Costea
Conferenţiar universitar Dr. Daiana Maura Vesmaş
Conferenţiar universitar Dr. Victor Alistar
Lector universitar Dr. Mădălina Cristina Dănișor
Lector universitar Dr. Bogdan Dima
Lector universitar Dr. Andreea Verteș-Olteanu
Asistent universitar Dr. Carmen Achimescu
Asistent universitar Dr. Septimiu Puţ

București, decembrie 2019

# Cuprins


**I. INTRODUCERE. ACCESUL LA JUSTIȚIE. PERSOANE VULNERABILE ..... 9**

1.1. Definiția accesului la justiție ..... 9

1.2. Promovarea conștientizării actului de justiție ..... 10

1.3. Îmbunătățirea cunoștințelor juridice ale cetățenilor privind procedurile juridice. Utilizarea tehnologiilor „judiciare”on-line ..... 11

1.4. Nevoile speciale ale grupurilor vulnerabile ..... 11

1.5. Internetul și accesul la administrația publică. Modele și instrumente judiciare online ..... 14

1.6. Accesul la asistență juridică; dreptul la un avocat. Limite legale ..... 15

1.7. Acțiunile ”pro bono” ..... 18

1.8. Barierele existente în relația cu autoritățile publice ..... 19

1.9. Termenul general de răspuns pentru autorităţile şi instituţiile publice ..... 19

1.10. Definirea persoanelor vulnerabile ..... 20

1.11. Grupurile vulnerabile la nivelul Uniunii Europene ..... 21

1.12. Termenul general de răspuns pentru autorităţile şi instituţiile publice ..... 22

**II. PLÂNGEREA PREALABILĂ OBLIGATORIE ..... 24**

2.1. Ce este plângerea prealabilă ..... 24

Definiție ..... 24

Scop ..... 25

Distincții ..... 27

2.2. Temeiul legal al plângerii prealabile ..... 29

2.3. Conținutul plângerii prealabile ..... 32

2.4. Când se introduce plângerea prealabilă ..... 34

2.5. Cui se adresează plângerea prealabilă ..... 36

2.6. Cum se formulează și cum se transmite plângerea prealabilă ..... 39

2.7. Când nu este necesară plângerea prealabilă ..... 40

ANEXA - Model orientativ - plângere prealabilă obligatorie ..... 46

**III. JURISDICŢII SPECIALE ŞI PROCEDURI SPECIALE DE CONTESTARE ..... 48**

3.1. Când nu este necesară plângerea prealabilă ..... 48

3.2. Cadru general ..... 48
3.3. Proceduri speciale de soluționare ..... 48
Legea nr. 64/1991 privind brevetele de invenţie ..... 49
Legea nr. 129/1992 privind protecţia desenelor și modelelor industriale ..... 49
O.G. nr. 121/1998 - privind răspunderea materială a militarilor ..... 50
Legea nr. 98/2016 – achiziții publice ..... 51
Legea nr. 21/1991 privind cetățenia ..... 52
Ordonanța nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea şi sancţionarea neregulilor apărute în obţinerea şi utilizarea fondurilor europene şi/sau a fondurilor publice naţionale aferente acestora ..... 53

**IV. PROCEDURI DE CONTESTARE ÎN MATERIA ASIGURĂRILOR SOCIALE ..... 56**

4.1. Cadru legislativ ..... 56
4.2. Legislaţie şi jurisprudenţă europeană şi naţională privind asigurările sociale ..... 76
4.3. Jurisprudenţa CtEDO şi CJUE, legislaţie europeană ..... 78
4.4. Jurisprudenţă naţională ..... 84
4.5. Domeniul asigurărilor sociale ..... 88
Descrierea asigurărilor sociale ..... 88
Obiectul asigurărilor sociale ..... 88
Obiectivele asigurărilor sociale ..... 89
4.6. Procedura administrativă în materia asigurărilor sociale ..... 89
Definiția justiției administrative ..... 89
Instrumentele de acţiune pentru restabilirea legalităţii. Procedura prealabilă ..... 90
Dispoziţii procedurale conţinute de Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice şi Codul muncii (Legea nr. 53/2003) ..... 91
4.6.1. Contestarea actelor administrative în materia asigurărilor sociale. Contestarea deciziei de pensionare ..... 92
Contestarea deciziei de pensionare ..... 92
4.7. Drepturile particularilor în procedura administrativă în materia asigurărilor sociale ..... 105
Dreptul la informare ..... 105
Dreptul de contestare ..... 106
Dreptul la apărare. Dreptul de acces la propriul dosar.
Posibila extindere a efectelor hotărârii din cauza C-298/16 ..... 106

**V. PROCEDURI DE CONTESTARE ÎN MATERIE FISCALĂ ..... 110**

5.1. Drepturile particularilor în procedura administrativă în materia asigurărilor sociale ..... 110
5.2. Actul administrativ-fiscal ..... 110
5.3. Contestaţia prealabilă în materia actelor administrativ-fiscale ..... 113
Obligativitatea contestaţiei prealabile ..... 113
Obiectul contestaţiei prealabile ..... 114
Conţinutul contestaţiei prealabile ..... 115
Termenul de introducere ..... 117
Dosarul contestației – procedura internă ..... 118
Suspendarea executării actului administrativ fiscal ..... 119
Soluţionarea contestaţiei ..... 121
5.4. Acţiunea/acţiunile în instanţă ..... 123
5.5. Aspecte particulare privind contestarea actelor de executare silită ..... 130
5.6. Contestarea procesului-verbal de constatare și sancţionare a unei contravenţii fiscale ..... 132

**VI. PROCEDURI DE CONTESTARE ÎN MATERIE FISCALĂ ..... 136**

6.1. Noțiunea de „modalități alternative de soluționare a litigiilor” ..... 136
6.2. Recomandarea nr. (2001) 9 a Comitetului Miniştrilor ..... 138
6.3. Analiza mijloacelor alternative de soluționare a litigiilor dintre administrație și particular ..... 139
A. Medierea ..... 139
B. Arbitrajul ..... 162
C. Dispoziții speciale în materia medierii și arbitrajului ..... 175
D. Concilierea ..... 177
E. Negocierea ..... 179
F. Tranzacţia ..... 179

**VII. ACCESUL LA INSTANŢELE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ..... 182**

7.1. Justiția – monopol de stat ..... 184
7.2. Trăsăturile caracteristice ale serviciului public al justiţiei ..... 186
Organizarea justiției pe sistemul dublului grad de jurisdicție ..... 186
Egalitatea în fața justiției ..... 187
Gratuitatea justiției ..... 188
Ajutorul public judiciar ..... 189
Neutralitatea judecătorului ..... 190

Definiția instanței de judecată ..... 191

7.3. Felurile jurisdicțiilor ..... 191

Noţiunea de jurisdicţie ..... 191

Jurisdicţia contencioasă şi jurisdicţia necontencioasă ..... 192

Jurisdicţia civilă, penală, administrativă şi constituţională ..... 193

Jurisdicţia de drept comun şi jurisdicţia de excepţie ..... 193

7.4. Contenciosul administrativ ..... 194

7.5. Temeiuri constituționale ale contenciosului administrativ ..... 195

7.6. Contenciosul administrativ: trăsături caracteristice ..... 199

7.7. Condiţiile de admisibilitate a acţiunii în contencios administrativ ..... 200

Condițiile de admisibilitate referitoare la actul atacat ..... 201

Condițiile referitoare la procedura de urmat ..... 208

7.8. Aspecte procedurale privind instituția contenciosului administrativ ..... 220

Trăsăturile generale ale procedurii contenciosului administrativ ..... 220

Sesizarea instanței de contencios administrativ ..... 222

Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului ..... 227

Documentele necesare ..... 228

Documentele necesare. Comunicarea documentației ..... 230

Introducerea în cauză a funcționarului ..... 230

Formularea obiectului acțiunii ..... 232

Instanța competentă ..... 233

Judecarea cererilor ..... 235

Taxele judiciare de timbru ..... 236

Soluțiile pe care le poate da instanța ..... 237

**VIII. PROCEDURI DE CONTESTARE IN CAZUL UNOR INCĂLCĂRI ALE DREPTURILOR ÎN ACTIVITATEA ADMINISTRATIVĂ A INSTITUȚIILOR DIN SISTEMUL JUDICIAR ..... 239**

8.1. Care sunt instituțiile din sistemul judiciar ..... 239

8.2. Instanțele judecătorești în România ..... 242

8.2.1. Categorii de instanțe judecătorești ..... 242

8.2.2. Etapele unui proces ..... 243

8.2.3. Ministerul Public ..... 244

Atribuțiile procurorilor ..... 245

Competența procurorilor ..... 245

8.3. Rolul Avocatului Poporului în procesul judiciar ..... 248
8.3.1. Rolul Mediatorului European (Avocatul Poporului) în Uniunea Europeană ..... 248
8.3.2. Avocatul Poporului în sistemul constituţional și legislativ românesc ..... 249
8.4. Transparența operațiunilor administrative în procesul judiciar ..... 260
8.4.1. Activitatea compartimentelor auxiliare ale instanțelor judecătorești ..... 260
ANEXA – Exemple de probleme administrative actuale identificate la nivelul sistemului judiciar, cu care se confruntă justițiabilii ..... 263

**IX. PROCEDURI DE CONTESTARE IN CAZUL UNOR INCĂLCĂRI ALE DREPTURILOR ÎN ACTIVITATEA ADMINISTRATIVĂ A INSTITUȚIILOR DIN SISTEMUL JUDICIAR ..... 277**

9.1. Bune practici Transparency International Romania privind drepturile cetățenilor în raporturile cu administraţia publică ..... 277
9.2. Bune practici Transparency International Romania privind drepturile cetățenilor în raporturile cu sistemul judiciar ..... 281

**X. BIBLIOGRAFIE ..... 289**

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ROMANIA

# I. INTRODUCERE. ACCESUL LA JUSTIȚIE. PERSOANE VULNERABILE

## 1.1. Definiția accesului la justiție

În sens restrâns, accesul la justiție poate fi definit ca posibilitatea unei persoane de a introduce o acțiune în fața unei instanțe judecătorești sau a unui alt organ care să întrunească cerințele de independență și imparțialitate specifice unei instanțe judecătorești impuse de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, implicând obligația corelativă a instanței sau organului respectiv de a soluționa pe fond respectiva acțiune.[1] Totodată, definirea accesului la justiție nu poate fi separată de cerința esențială a efectivității acestuia, ceea ce implică lipsa anumitor bariere de ordin faptic sau procedural care să-l golească de conținut.

În sens larg, accesul la justiție include **orice procedură care poate conduce la soluționarea unui conflict juridic, indiferent de natura organului care dispune soluția și de modalitatea în care se ajunge la aceasta.**

În orice democrație, accesul la justiție reprezintă unul dintre drepturile subiective fundamentale, care trebuie asigurate de către legiuitorul pozitiv, prin mecanisme adecvate.

**Exemplu:** Curtea Constituțională a României a arătat în decizia nr. 948/2010 că „Efectivitatea dreptului de acces la o instanță impune ca exercitarea dreptului să nu fie împiedicată de existența vreunui obstacol de drept sau de fapt ce ar putea afecta însăşi esența dreptului.” Or, cuantumul ridicat al unei taxe de timbru este un obstacol de fapt pentru partea care nu dispune de resurse materiale suficiente având în vedere că este datorată anticipat pentru a se putea exercita acțiunea în justiție (Curtea Europeană a Drepturilor Omului - CtEDO, cauza Ait-Mouhoub c. Franței, 1998)”.

[1] R.Chiriță, *Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentarii și explicații*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 226.

## 1.2. Promovarea conștientizării actului de justiție

Conștientizarea accesului la justiție reprezintă momentul prim în încercarea de asigurare a respectării drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor. Persoanele care pot fi incluse formal sau substanțial în categoria grupurilor vulnerabile conștientizează mai greu calitatea și eficiența actului de justiție, mai ales că nu există campanii de informare și conștientizare din partea factorilor implicați în procedurile judiciare, care să trezească interesul acestor persoane.

Pentru a exista o conștientizare efectivă în ceea ce înseamnă importanța actului de justiție, dar și a remediilor procedurale pe care persoanele vulnerabile le au la îndemână, este extrem de important să se cunoască procedurile administrative, respectiv administrativ-jurisdicționale.

Finalitatea pe care persoanele vulnerabile o pot urmări în procedurile judiciare poate viza fie anularea unor acte administrative nelegale, fie obligarea autorităților la emiterea unor acte administrative individuale în situația în care acestea refuză.

!!!Pentru a putea obține în concret valorificarea drepturilor, trebuie cunoscută foarte bine legislația aplicabilă și totodată trebuie respectat întocmai formalismul procedurilor judiciare.
!!! De cele mai multe ori, pentru asigurarea succesului judiciar este nevoie de intervenția unei persoane care deține cunoștințele juridice necesare, a unui specialist al dreptului, care nu poate fi altcineva decât avocatul.

De multe ori în practică se ivesc situații în care nu este clar dacă avem de-a face cu un act administrativ al autorităților publice locale sau cu un refuz pur și simplu de emiterea unui act administrativ sau cu o tăcere echivocă, sens în care se impune a fi analizat atât de legislația pozitivă cat și doctrina și interpretările teoretice ale unei asemenea situații posibile. Drept urmare, particularii în general și persoanele vulnerabile în special, ar trebui să dispună de resurse financiare care să le permită să activeze mecanisme care să le permită aprecierea unei stări de fapt din punct de vedere juridic.

Spre exemplu, declarația unică anuală prin care persoanele fizice își declară veniturile obținute se depune exclusiv on-line.

## 1.3. Îmbunătățirea cunoștințelor juridice ale cetățenilor privind procedurile juridice. Utilizarea tehnologiilor „judiciare”on-line

Ameliorarea cunoștințelor juridice ale cetățenilor în ceea ce înseamnă procedurile juridice, respectiv judiciare, se poate realiza fie prin studiu individual, care s-ar putea să fie insuficient și incomplet în majoritatea situațiilor, fie prin apelarea la persoane calificate care să ofere consultanță, asistență și reprezentare în cadrul acestor proceduri.

În România, principala modalitate de petiționare în raport cu autoritățile publice locale rămâne înregistrarea unei cereri la registratura acestora. Oricare ar fi natura și obiectul cererii, aceasta trebuie să respecte niște rigori formale și totodată trebuie să cuprindă o minimă motivare pentru a îi permite autorității publice sesizate să ofere un răspuns adecvat. Pe lângă forma scrisă imprimată, în contextul evoluțiilor tehnologice actuale, din ce în ce mai multe unități administrativ-teritoriale permit transmiterea prin mecanisme *on-line* a petițiilor sau cererilor de naturi diferite. Avantajele transmiterii cererilor prin mecanisme *on-line* sunt indiscutabile. Dincolo de celeritatea procedurii, respectiv de timpul fizic necesar pentru redactarea și înregistrarea unor asemenea cereri, utilizarea tehnologiei judiciare *on-line* este una mult mai confortabilă decât o parcurgere a procedurii comune de înregistrare a cererii, cu deplasări la registratură sau la ghișeul de specialitate și uneori cu cozi interminabile.

**!!!** De exemplu, pe site-ul Primăriei Cluj-Napoca există posibilitatea depunerii a 94 de cereri on-line.

## 1.4. Nevoile speciale ale grupurilor vulnerabile

În general, grupurile vulnerabile au un statut special și implicit nevoi speciale. Dincolo de montarea unor scări rulante prin care să li se permită accesul fizic într-o instituție publică sau într-o instanță de judecată, persoanelor din categoria grupurilor vulnerabile trebuie să li se asigure drepturi subiective efective în acord cu condiția acestora.

Astfel, articolul 20 din Carta drepturilor fundamentale a UE, care confirmă că orice persoană este egală în fața legii, și articolul 21, care interzice discriminarea pe motiv de dizabilitate, consolidează dreptul persoanelor cu dizabilități de acces la justiție. Articolul 14 din Convenția

Europeană a Drepturilor Omului interzice discriminarea pe diferite motive în raport cu drepturile conferite de convenție. Acesta nu se referă în mod expres la dizabilitate, dar Curtea Europeană a Drepturilor Omului a inclus dizabilitatea în interpretarea dată termenului „alte" motive protejate în temeiul acestui articol.

Potrivit art. (1) din DIRECTIVA 2013/48/UE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 22 octombrie 2013 privind dreptul de a avea acces la un avocat în cadrul procedurilor penale și al procedurilor privind mandatul european de arestare, precum și dreptul ca o persoană terță să fie informată în urma privării de libertate și dreptul de a comunica cu persoane terțe și cu autorități consulare în timpul privării de libertate: *„ Statele membre se asigură că persoanele suspectate sau acuzate au dreptul de a avea acces la un avocat, astfel încât să li se permită persoanelor vizate să își exercite dreptul la apărare în mod practic și eficient.*
*(2) Persoanele suspectate sau acuzate au dreptul de a avea acces la un avocat fără nicio întârziere nejustificată".*

Pe de altă parte, potrivit prevederilor pct. 38 din DIRECTIVA 2012/29/UE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/220/JAI a Consiliului:

*„Persoanele care sunt în special vulnerabile sau care se află în situații care le expun unui risc deosebit de ridicat de a fi prejudiciate, precum persoanele supuse unor violențe repetate în cadrul relațiilor apropiate, victimele violenței bazate pe gen sau persoanele care sunt victimele altor tipuri de infracțiuni într-un stat membru, altul decât statul de cetățenie sau de reședință, ar trebui să primească asistență de specialitate și protecție juridică. Serviciile de asistență de specialitate ar trebui să se bazeze pe o abordare integrată și orientată care ar trebui să țină seama în special de nevoile specifice ale victimei, de gravitatea prejudiciului suferit ca urmare a infracțiunii, precum și de relația dintre victime, autorii infracțiunilor, copii și mediul social mai larg al acestora. O sarcină principală a acestor servicii și a personalului acestora, care joacă un rol important în procesul de recuperare a victimelor și de depășire de către acestea a eventualelor prejudicii sau traume rezultate dintr-o infracțiune, ar trebui să fie informarea victimelor cu privire la drepturile prevăzute de prezenta directivă pentru ca acestea să poată lua decizii într-un mediu care le oferă sprijin și care le tratează cu demnitate, respect și atenție.*

*Formele de sprijin pe care aceste servicii de specialitate ar trebui să le ofere ar putea include acordarea de adăpost și cazare sigură, sprijin medical imediat, direcționarea spre serviciile de examinare medicală și medico-legală în vederea colectării de probe în cazurile de viol sau de agresiune sexuală, consilierea psihologică pe termen scurt și lung, asistență în caz de traume, consiliere juridică, apărare și servicii specifice pentru copii în calitate de victime directe sau indirecte”* .

Art. 13 din Directivă care vizează persoanele vulnerabile statuează: *„Statele membre se asigură că, în aplicarea prezentei directive, sunt luate în considerare necesitățile specifice ale persoanelor suspectate vulnerabile și ale persoanelor acuzate vulnerabile”.*

În pct. 58 din preambulul Directivei se insistă pe protecţia specializată efectivă: *”Victimele care au fost identificate ca fiind vulnerabile la victimizarea secundară și repetată sau la intimidare și răzbunare ar trebui să beneficieze de măsuri adecvate de protecție în cursul procedurilor penale. Natura exactă a acestor măsuri ar trebui determinată prin evaluări individuale, luând în considerare dorința victimei. Amploarea unor astfel de măsuri ar trebui stabilită fără a aduce atingere drepturilor apărării și în conformitate cu normele privind marja de apreciere a instanțelor. Îngrijorările și teama victimelor în legătură cu procedurile ar trebui să fie un factor-cheie în stabilirea necesității aplicării unei anumite măsuri în ce le privește”.*

Art. 22 din aceeaşi Directivă vizând *Evaluarea individuală a victimelor pentru identificarea nevoilor de protecție specifice* evidenţiază importanţa evaluării individuale şi conchide:

*(1) Statele membre se asigură că victimele beneficiază de o evaluare promptă și individuală, în conformitate cu procedurile naționale, pentru a se identifica nevoile de protecție specifice și pentru a se determina dacă și în ce măsură ar putea beneficia de măsuri speciale în cursul procedurilor penale, astfel cum se prevede la articolele 23 și 24, datorită vulnerabilității deosebite la victimizare secundară și repetată sau la intimidare și răzbunare.*

*(2) Evaluarea individuală ia în considerare în special:*

*(a) caracteristicile personale ale victimei;*

*(b) tipul sau natura infracțiunii; și*

*(c) circumstanțele infracțiunii.*

În fine art. 3 *Dreptul la informare cu privire la drepturi* din DIRECTIVA 2012/13/UE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 22 mai 2012 privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale prevede:

*„(1) Statele membre se asigură că persoanele suspectate sau acuzate sunt informate prompt cu privire la cel puțin următoarele drepturi procedurale, astfel cum se aplică în dreptul intern, pentru a asigura posibilitatea exercitării efective a drepturilor respective:*

*(a) dreptul de a fi asistat de un avocat;*

*(b) orice drept la consiliere juridică gratuită și condițiile pentru obținerea unei astfel de consilieri;*

*(c) dreptul de a fi informat cu privire la acuzare, în conformitate cu articolul 6;*

*(d) dreptul la interpretare și traducere;*

*(e) dreptul de a păstra tăcerea.*

*(2) Statele membre garantează că informațiile puse la dispoziție în conformitate cu alineatul (1) sunt furnizate oral sau în scris, într-un limbaj simplu și accesibil, ținând seama de orice nevoie specială a persoanelor suspectate vulnerabile sau acuzate vulnerabile”.*

## 1.5. Internetul şi accesul la administraţia publică. Modele și instrumente judiciare on-line

Ținând cont de progresul tehnologic din ultimul deceniu, administrația publică locală s-a văzut depășită de fluxul informativ provenit din mediul online. Pentru a încerca remedierea neajunsurilor create de rapiditatea evoluției tehnologice, unele unități administrativ-teritoriale au implementat anumite *softuri* informatice pentru a asigura valorificarea intereselor particularilor în raport cu administrația publică. Altele au rămas doar la stadiul de a permite sesizarea prin e-mail a unor probleme specifice comunității.

Astăzi, tehnologia reprezintă un factor extrem de important, chiar decisiv în susținerea relațiilor dintre administrație și particulari. Aceasta ajută la sporirea eficienței și transparenței procedurii administrative. Nu trebuie să neglijăm faptul că, în același timp, pentru anumite categorii de persoane, utilizarea resurselor din mediul on-line este dificilă. Cu titlu exemplificativ facem trimitere la persoanele care nu dețin calculator cu acces la internet[2].

[2] Pentru prezentare *in extenso* a se vedea și *Manual de drept european privind accesul la justiție*, disponibil gratuit accesând site-ul

În plan administrativ nu există un sistem on-line centralizat care să permită gestiune informatică a documentelor și a tuturor informațiilor legate de petiții, așa cum există în plan judiciar sistemul „ECRIS" care reprezintă un sistem informatic la nivel național de gestiune informatică a dosarelor, a documentelor și a tuturor informațiilor legate de cazuri în instanțe, parchete și Ministerul Justiției, fiind dedicat susținerii informatice a activităților din sistemul justiției în contextul noii societăți informaționale.

Această lipsă de omogenitate este dată mai ales de principiul autonomiei publice locale care conferă competențe specifice fiecărei unități administrativ-teritoriale, în limitele teritoriale aferente.

Prin urmare, chiar dacă majoritatea unităților administrativ-teritoriale permit transmiterea on-line a petițiilor, formularelor sau sesizărilor, majoritatea acestora nu permit, spre exemplu, depunerea on-line a plângerilor prealabile formulate în temeiul Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_RON.pdf

## 1.6. Accesul la asistență juridică; dreptul la un avocat. Limite legale

Rolul avocatului este fundamental atât în procedurile administrative, cât și în sistemul judiciar. Din păcate, în prezent, numeroase persoane nu își permit contractarea serviciilor unui avocat pentru a rezolva problemele de natură legală. În vederea remedierii problemelor și pentru a sprijini persoanele neajutorate legiuitorul a creat asistența judiciară și extrajudiciară.

Asistența judiciară și extrajudiciară reprezintă un instrument existențial prin intermediul căruia se asigură în mod nemijlocit respectarea drepturilor fundamentale ale omului. O societate democratică nu ar trebui să fie lipsită de un act normativ care să consacre condițiile în care orice persoană poate beneficia de acest tip de asistență.

Justițiabilul trebuie să aibă un acces efectiv în fața instanței și o șansă reală să își prezinte cazul pe care el/ea dorește să-l prezinte. Printre altele, aceasta presupune că, atunci când mijloacele unui justițiabil nu îi permit acestuia să angajeze un avocat, justițiabilului respectiv să îi fie acordată asistență judiciară sub formă gratuită. În încercarea de a-și pune în valoare sau a-și apăra drepturile, nimănui nu trebuie să-i fie refuzat dreptul la un proces echitabil

din cauza lipsei de mijloace financiare. Totodată, particularul trebuie să aibă posibilitatea legală de a cere asistență juridică în relația cu autoritățile publice.

Este în sarcina statelor și a guvernelor să garanteze, să organizeze și să finanțeze un astfel de sistem de asistență juridică, care să permită celor mai defavorizate persoane să obțină sprijin de specialitate în demersurile lor.

Trebuie să facem o distincție între asistența juridică în materie civilă și asistența juridică în materie penală, unde găsim și cazuri de asistență juridică obligatorie.

În ceea ce privește asistența extrajudiciară, Ordonanța de Urgență nr. 51 din 21 aprilie 2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă prevede în **art. 35** alin. (1) că „asistența prin avocat poate fi și extrajudiciară și constă în acordarea de consultații, formularea de cereri, petiții, sesizări, inițierea altor asemenea demersuri legale, precum și în reprezentarea în fața unor autorități sau instituții publice, altele decât cele judiciare sau cu atribuții jurisdicționale, în vederea realizării unor drepturi sau interese legitime. Asistența extrajudiciară trebuie să conducă la furnizarea unor informații clare și accesibile solicitantului, în conformitate cu prevederile legale în vigoare referitoare la instituțiile competente, și, dacă este posibil, la condițiile, termenele și procedurile prevăzute de lege pentru recunoașterea, acordarea sau realizarea dreptului ori interesului pretins de solicitant.

(2)Asistența extrajudiciară se acordă conform prevederilor Legii nr. 51/1995, republicată, cu modificările și completările ulterioare".

Potrivit dispozițiilor art. 73 al Legii nr. 51/1995, asistența extrajudiciară "se acordă de Serviciul de asistență judiciară constituit la nivelul fiecărui barou, pe baza unei cereri al cărei model se aprobă de Departamentul de coordonare a asistenței judiciare, care va cuprinde mențiuni privind obiectul și natura solicitării de asistență, identitatea, codul numeric personal, domiciliul și starea materială ale solicitantului și ale familiei sale, atașându-se înscrisuri doveditoare ale veniturilor acestuia și ale familiei sale, precum și dovezi cu privire la obligațiile de întreținere sau de plată. Cererea va fi însoțită și de o declarație pe propria răspundere a solicitantului, în sensul de a preciza dacă în cursul ultimelor 12 luni a mai beneficiat de ajutor public judiciar, în ce formă, pentru ce cauză, precum și cuantumul acestui ajutor.

**(2)** Dovada stării materiale a solicitantului se face, în principal, cu următoarele documente:

**a)** adeverință eliberată de autoritățile competente sau de către angajator, după caz, din care să rezulte veniturile profesionale ale solicitantului și ale celorlalți membri

ai familiei supuse, potrivit legii, impozitului pe venit, realizate în perioada prevăzută de legislația privind ajutorul public judiciar, sau sumele încasate cu titlu de pensie, indemnizație de șomaj sau asigurări sociale și altele asemenea, încasate pe aceeași perioadă;
**b)** livretul de familie și, după caz, certificatele de naștere ale copiilor;
**c)** certificatul de persoană cu handicap al solicitantului sau al copilului, după caz;
**d)** declarație pe propria răspundere din care să reiasă că solicitantul și ceilalți membri ai familiei nu beneficiază de alte venituri suplimentare;
**e)** declarație pe propria răspundere privind situația patrimonială a solicitantului și a familiei sale;
**f)** declarație pe propria răspundere din care să rezulte că solicitantul și/sau celălalt părinte natural ori adoptiv sau, după caz, o altă persoană căreia i s-a încredințat copilul în vederea adopției ori care are copilul în plasament sau în plasament în regim de urgență ori a fost numită tutore se ocupă de creșterea și îngrijirea copilului și că acesta nu este încredințat sau dat în plasament niciunui organism privat autorizat ori serviciu public autorizat sau unei persoane juridice;
**g)** dovada eliberată de autoritățile competente privind situația bunurilor impozabile ale solicitantului sau, după caz, ale celorlalți membri ai familiei;
**h)** alte acte necesare stabilirii dreptului la acordarea de asistență judiciară, potrivit legii.
**(3)** Cererea de acordare a asistenței extrajudiciare se depune la serviciul de asistență judiciară și se soluționează în termen de cel mult 15 zile lucrătoare de la data înregistrării, prin decizie de admitere ori de respingere, după caz.
**(4)** În cazul admiterii cererii de acordare a asistenței extrajudiciare, decizia privind acordarea de asistență judiciară va cuprinde următoarele:
**a)** denumirea actului;
**b)** denumirea organului emitent;
**c)**temeiul legal și de fapt pentru emiterea deciziei;
**d)** persoana căreia i se acordă asistența extrajudiciară;
**e)** tipul sau forma asistenței extrajudiciare acordate;
**f)** data eliberării, funcția și semnătura persoanei care a eliberat actul respectiv.
**(5)** În temeiul deciziei de acordare a asistenței extrajudiciare, decanul baroului competent desemnează un avocat din Registrul de asistență judiciară al baroului.
**(6)** După posibilități, decanul baroului poate aproba acordarea asistenței extrajudiciare de către un avocat ales de persoana căreia i se acordă asistența judiciară.
**(7)** Decizia prevăzută la alin. (3) se comunică solicitantului în termen de 5 zile lucrătoare de la data emiterii deciziei.

**(8)** Decizia de respingere a cererii de acordare a asistenţei extrajudiciare poate fi contestată la consiliul baroului, în termen de 5 zile de la comunicarea acesteia.
**(9)** Contestaţiile formulate împotriva deciziei de respingere se soluţionează de consiliul baroului, cu caracter de urgenţă la prima şedinţă a consiliului baroului".

## 1.7. Acțiunile „pro bono"

În România, la data de 8 octombrie 2018, Uniunea Națională a Barourilor din România a dat publicității APELUL Comisiei Permanente a UNBR, întrunită în ședința din 5-6 octombrie 2018, adresat decanilor Barourilor și reprezentanților Barourilor în Consiliului UNBR pentru a clarifica aspecte referitoare la avocatura *pro bono*.

Declarația de politică profesională emisă de Consiliul U.N.B.R. la sfârșit de 2018 are menirea să înlăture orice neînțelegere parvenită în trecut vizând atât serviciile juridice *pro bono* judiciare, cât şi cele extrajudiciare:

„1. Consiliul U.N.B.R. solicită avocaților, formelor de exercitare a profesiei și barourilor să furnizeze servicii juridice pro bono, de o calitate egală cu cea acordată clienților plătitori. Sunt servicii profesionale prestate de avocat pro bono, activitățile profesionale realizate fără remunerație sau așteptare de remunerație asigurate, în principal, persoanelor sau comunităților defavorizate sau marginalizate sau organizațiilor care le asistă.

Serviciul juridic *pro bono* se poate referi la:
- consilierea sau reprezentarea persoanelor, comunităților sau organizațiilor care altfel nu-și pot exercita sau proteja drepturile sau nu au acces la justiție;
- activități care sprijină administrarea justiției sau consolidarea instituțiilor; asistarea barourilor sau a organizațiilor civice, culturale, educaționale și a altor instituții neguvernamentale care deservesc interesul public și care altfel nu pot obține consiliere sau reprezentare eficientă;
- asistarea la elaborarea legislației sau participarea la procesul de adoptare a acesteia;
- monitorizarea alegerilor și proceselor similare, în care încrederea publică în sistemele legislative, judiciare și electorale poate fi în pericol;
- furnizarea de formare juridică și sprijin prin îndrumare, management de proiect și schimb de resurse de informații;
- alte activități similare care se desfășoară, cu respectarea legii, pentru a menține statul bazat pe reguli de drept.

2. Profesia de avocat își afirmă angajamentul față de serviciul juridic pro bono, ca parte integrantă a

profesiei, iar avocații și formele de exercitare a profesiei sunt încurajate să precizeze public ce parte din timpul sau resursele lor le vor dedica pentru serviciul juridic pro bono.

3. Serviciul juridic pro bono ar trebui să fie furnizat pe tot parcursul anului, în toate domeniile în care ajutorul public judiciar este limitat.

4. Practica serviciului juridic pro bono va fi promovată în formarea profesională inițială și continua a avocaților; se va încuraja evaluarea corespunzătoare a activităților pro bono ale avocaților in sistemul îndeplinirii obligațiilor anuale de formare profesională.

5. Avocații, formele de exercitare a profesiei de avocat, barourile, trebuie să promoveze conștientizarea serviciilor juridice pro bono interne și transfrontaliere și să pună în aplicare măsuri menite să monitorizeze și să evidențieze măsura în care accesul la justiție este facilitat prin activități pro bono.

6. Avocații, formele de exercitare a profesiei, Barourile sunt încurajați să dezvolte politici și programe pro bono specifice, să creeze condiții și stimulente din care să rezulte că activitatea pro bono este încurajată, valorizată și răsplătită, și de a oferi o educație juridică continuă în acest domeniu".

Conclusiv, în lumina argumentelor expuse în rândurile de mai sus este lesne de observat importanța practică a avocaturii *pro bono* de astăzi.

## 1.8. Barierele existente în relația cu autoritățile publice

Prima barieră posibilă este aceea a lipsei cunoștințelor juridice a particularilor, iar prezentul Ghid urmărește clarificarea unor aspecte în relația dintre aceștia și unitățile administrativ-teritoriale.

A doua barieră posibilă este legată de costurile procedurii. Soluționarea litigiilor administrative în cursul procedurilor administrative, ori procedurile administrativ - jurisdicționale nu generează costuri sub acest aspect, prin urmare este de preferat a se utiliza cât mai eficient posibilitățile oferite de aceste proceduri pentru a fi soluționat litigiul în acest stadiu. Mai mult, după cum am precizat, persoanele vulnerabile pot beneficia de servicii juridice pro bono.

## 1.9. Termenul general de răspuns pentru autoritățile şi instituțiile publice

Pentru a fi efective, procedurile administrative trebuie să se deruleze într-o perioadă scurt de timp. Art. 8 al O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor prevede: „(1)Autoritățile şi instituțiile publice sesizate au obligația să comunice petiționarului, în termen de 30 de zile

de la data înregistrării petiţiei, răspunsul, indiferent dacă soluţia este favorabilă sau nefavorabilă.
(2)Pentru soluţionarea petiţiilor transmise, potrivit art. 61, de la alte autorităţi sau instituţii publice, termenul de 30 de zile curge de la data înregistrării petiţiei la autoritatea sau instituţia publică competentă".

Lipsa răspunsului autorității publice poate conduce la obligarea judiciară a acesteia la furnizarea răspunsului la petiţia formulată.

## 1.10. Definirea persoanelor vulnerabile

Deşi reprezintă o temă actuală, categoria „grupurilor vulnerabile" nu beneficiază de o reglementare normativă în dreptul nostru intern. Aceasta cu toate că, prin diferitele programe naţionale sau locale pare a se urmări protecţia persoanelor vulnerabile. Astfel, este dificil de stabilit dacă politica normativă îşi atinge finalitatea din moment ce nu se cunoaşte exact ce reprezintă „grupurile vulnerabile" din perspectivă juridică.

E drept că s-a încercat formularea unor definiții oficiale ale acestora, dar nu s-a ajuns la un consens privind caracteristicile grupurilor care ar putea fi considerate vulnerabile. În cadrul acestora au fost incluse o varietate largă de persoane, de la copii şi bătrâni la şomeri, lucrători cu program redus de lucru sau persoane cu dizabilități.

Sintagma „grup vulnerabil" este folosită adesea în documente oficiale ca fiind similar celui de grup defavorizat, marginalizat sau grup de risc, toate aceste concepte fiind puse în relație cu fenomenul mai larg al sărăciei[3].

Grupurile vulnerabile sunt grupuri lipsite de suport care nu pot face faţă dificultăţilor cotidiene. În majoritatea cazurilor, grupurile vulnerabile se află într-o stare cronică de sărăcie, fiind în incapacitate de a profita de oportunitățile ivite şi de a-şi valorifica drepturile subiective şi interesele legitime şi în imposibilitate de a-şi rezolva problemele apărute în legătură cu aspectele existenţiale curente. Exemple în acest sens sunt persoanele cu dizabilități, copiii abandonați, persoanele infectate cu HIV, vârstnicii, minoritățile etnice, familiile monoparentale ş.a.

Perspectiva pe care o avem în vedere este aceea a unei vulnerabilităţi permanentizate, a unei stări continue sau continuate în ceea ce priveşte expunerea la riscurile socio-juridice. Mai poate fi avută în vedere şi o altă perspectivă a vulnerabilităţii, dar aceasta este una temporară şi priveşte femeile aflate în perioada maternității, tinerii

[3] ttp://www.catalactica.org.ro/files/grupurile_vulnerabile_si_economia_sociala.pdf.

absolvenți debutanți pe piața muncii, persoanele care migrează pentru muncă ș.a.

## 1.11. Grupurile vulnerabile la nivelul Uniunii Europene

În dreptul european vulnerabilitatea este asociată cu incluziunea socială care presupune accesul indivizilor la oportunitățile și resursele necesare pentru a participa pe deplin la viața economică, socio-culturală și chiar juridică pentru a se bucura de un standard de viață considerat normal/dezirabil în societatea în care trăiesc. Astfel, promovarea egalității și a incluziunii sociale presupune depunerea de eforturi pentru ca toți indivizii, inclusiv grupurile vulnerabile, să beneficieze de șanse egale în acest sens".

În cadrul politicilor sociale ale UE sunt urmărite obiective precum: eliminarea sărăciei copilului și a familiei cu copii, promovarea accesului pe piața muncii, educație și formare, combaterea excluziunii sociale și a discriminării. Există multe documente legislative care protejează grupurile vulnerabile, implicit sau explicit. De exemplu, *Strategia de ocupare* este focalizată pe accesul către slujbe mai bune pentru toți europenii (inclusiv pentru cei mai vulnerabili, precum imigranții sau persoanele cu dizabilități). Directiva șanselor egale pe piața muncii protejează persoanele cu dizabilități pe piața muncii. Directiva egalității rasiale interzice discriminarea pe baza originilor etnice sau rasiale la locul de muncă sau în alte sfere ale vieții, precum accesul la bunuri și servicii. Aceste directive au fost implementate în legislațiile statelor membre.

**Exemplu:** Potrivit **art. 4 al OUG nr. 137/2000** privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, categoria defavorizată este definită ca fiind *„acea categorie de persoane care fie se află pe o poziție de inegalitate în raport cu majoritatea cetățenilor datorită diferențelor identitare față de majoritate, fie se confruntă cu un comportament de respingere și marginalizare."*

La nivelul Uniunii Europene, anul 2010 a fost declarat Anul European pentru Combaterea Sărăciei și Excluziunii Sociale și a avut drept scop „creșterea gradului de conștientizare asupra dificultăților cu care se confruntă grupurile vulnerabile în societate". În cadrul acestora, au fost incluse categorii diverse: persoane vârstnice, familii numeroase și familii monoparentale copii și tineri, persoane cu dizabilități, imigranți, persoane din rândul minorităților etnice (cu accent pe minoritatea romă, cea mai numeroasă prin cei aproximativ 10-12 milioane de romi din Europa). Grupurile vulnerabile

sunt delimitate prin comparație cu majoritatea populației ca având condiții de viață mai dificile: locuire precară sau lipsa locuinței, șomaj, nivel de educație scăzut, lipsa veniturilor. Femeile sunt considerate a fi mai expuse riscurilor sărăciei și excluziunii sociale decât bărbații.

## 1.12. Grupurile vulnerabile în actele normative din România

Și în legislația românească se pot identifica o serie de termeni care vizează grupurile vulnerabile, în relație cu incluziunea/ excluziunea socială: persoane defavorizate, persoane marginalizate, persoane excluse social sau supuse riscurilor de excluziune socială sau persoane vulnerabile. Mai jos sunt prezentate câteva exemple de definiții explicite sau implicite ale familiei de termeni din documente legislative sau de politică socială.

**Exemplu:** Conform art. 2 **al OUG nr. 137/2000**, *„prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice”.*

**Exemplu:** În art. 3 din Legea nr. 116/2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale, marginalizarea socială „se definește prin poziția socială periferică, de izolare a indivizilor sau grupurilor cu acces limitat la resursele economice, politice, educaționale și comunicaționale ale colectivității; ea se manifestă prin absența unui minimum de condiții sociale de viață”.

Legiuitorul pune în sarcina aparatului administrativ din cadrul primăriilor consilierea gratuită a acestor persoane. Astfel, art. 26 din lege prevede: „Consilierea persoanelor cu scopul de a beneficia de drepturile stabilite de prezenta lege se asigură gratuit de către instituţiile de stat abilitate şi de aparatul de lucru specializat al primăriilor”.

**Ipoteze de persoane vulnerabile:**

- tineri care părăsesc sistemul de protecţie a copilului;
- persoane cu dizabilităţi;
- persoane de etnie romă;
- persoane care au părăsit timpuriu şcoala;
- persoane care trăiesc din venitul minim garantat;
- copii în situaţie de risc care provin din sistemul de protecţie socială;
- persoane angajate în sistemul de asistenţă şi protecţie socială.

# II. PLÂNGEREA PREALABILĂ OBLIGATORIE

## 2.1. Ce este plângerea prealabilă[4]

### Definiție

Plângerea prealabilă este o *procedură administrativă prealabilă obligatorie*, care poate oferi persoanei vătămate posibilitatea de a obține mai rapid rezolvarea diferendului cu o autoritate publică, înainte de a se adresa instanței de judecată.

Plângerea prealabilă se referă în principal doar la **actele administrative tipice** (normative sau individuale), așa cum sunt definite în art. 2 alin. 1 lit. c din Legea contenciosului administrativ.

**Notă!** *Se poate formula plângere prealabilă și împotriva contractelor administrative (acte administrative asimilate). Însă, în acest Capitol nu am precizat care sunt condițiile în care se poate formula plângere prealabilă împotriva contractelor administrative, întrucât obiectul acestora vizează chestiuni complexe și specifice (punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, achiziții publice, lucrări publice etc.), care exced sferei de interes a demersului nostru.*

**Definiția actului administrativ**

Actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice

(art. 1 alin. 2 lit. c - Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004)

Plângerea prealabilă este una dintre condițiile acțiunii directe în contencios administrativ.

Ca regulă (există și excepții - vezi pct. 2.7) este **obligatoriu** de îndeplinit. Dacă nu se îndeplinește în termenele și în cazurile prevăzute de lege, o eventuală acțiune ulterioară la instanța de contencios administrativ a persoanei vătămate într-un drept sau interes legitim riscă să fie respinsă ca inadmisibilă, dacă pârâtul, prin întâmpinare, invocă neîndeplinirea plângerii prealabile

[4] Dorim să mulțumim pe această cale domnului conf. univ. dr. Alexandru Sorin Ciobanu (avocat) și domnului avocat Virgil Bărbulescu pentru lectura atentă a acestui capitol și pentru comentariile extrem de utile pe care le-au formulat cu privire la conținutul său.

(vezi și art. 193 alin. 1 și 2 din Codul de procedură civilă).

**Plângerea prealabilă conform Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004**

Art. 1

(2) lit. j - Cererea prin care se solicită autorității publice emitente (recurs grațios) sau celei ierarhic superioare (recurs ierarhic), după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia.

**Plângerea prealabilă conform Codului de procedură civilă**

Art. 193

(1) Sesizarea instanței se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta. Dovada îndeplinirii procedurii prealabile se va anexa la cererea de chemare în judecată.

(2) Neîndeplinirea procedurii prealabile nu poate fi invocată decât de către pârât prin întâmpinare, sub sancțiunea decăderii.

**Definiția jurisprudențială a plângerii prealabile**

Procedura prealabilă administrativă este reglementată ca o condiţie de exercitare a dreptului la acţiune, ca un fine de neprimire a acţiunii, şi este obligatorie, iar neîndeplinirea ei este sancţionată cu respingerea cererii în contencios administrativ ca inadmisibilă, în acord cu prevederile art. 109 alin. (2) din Codul de procedură civilă.

(Decizia nr. 2303/2007 a Înaltei Curți de Casaţie şi Justiţie - Secţia de contencios administrativ şi fiscal)

Art. 7 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede **în ce constă și care sunt condițiile și termenele** care trebuie respectate pentru a formula o plângere prealabilă. Le vom analiza pe rând în punctele următoare.

## Scop

Scopul principal al plângerii prealabile obligatorii este definit în art. 7 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

**Scopul plângerii prealabile**

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 care i se adresează trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. (art. 7 alin. 1 - Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004)

ATENȚIE!!! Prin plângerea prealabilă se poate solicita nu numai REVOCAREA, ci și MODIFICAREA sau COMPLETAREA ACTULUI ADMINISTRATIV.

Actele administrative împotriva cărora se poate formula plângere prealabilă pot fi acte administrative individuale și acte administrative normative.

**Actele administrative individuale** se adresează unor persoane fizice sau juridice determinate.

**Exemplul 1**

Încadrarea sau respingerea încadrării în grad și tip de handicap, atestată prin certificat emis de către comisiile de evaluare - conform Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap.

**Exemplul 2**

Dispoziția primarului privind acordarea, neacordarea, modificarea, suspendarea, încetarea drepturilor prevăzute de Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat.

**Exemplul 3**

Deciziile de admitere sau, după caz, de respingere, emise de directorul executiv al agențiilor pentru prestații sociale județene, respectiv a municipiului București, în temeiul OUG nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copilului.

**Exemplul 4**

Autorizație de construire sau de desființare emise în temeiul Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

**Actele administrative normative** conţin reguli generale şi impersonale, se adresează tuturor, oricine putând intra sub incidenţa lor la un moment dat.

**Exemplul 1**

Hotărârile consiliului local prin care se controlează fondul de locuințe sociale situate pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale respective, în temeiul Legii locuinței nr. 114/1996.

**Exemplul 2**

Hotărârile consiliului local privind aprobarea Metodologiei de lucru referitoare la acordarea beneficiilor sociale cu titlul de ajutor de urgență din bugetul local, ținând cont de dispozițiile Legii asistenței sociale nr. 292/2011 și a Legii privind venitul minim garantat nr. 416/2001.

În jurisprudența Curții Constituționale, a fost sintetizată foarte bine semnificația și scopul plângerii prealabile:

*„instituirea recursului prealabil sau grațios reprezintă o modalitate simplă, rapidă și scutită de taxa de timbru, prin care persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică are posibilitatea de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului său legitim direct de la organul emitent. Se realizează astfel, pe de o parte, protecția persoanei vătămate și a administrației, iar, pe de altă parte, degrevarea instanțelor judecătorești de contencios administrativ de acele litigii care pot fi soluționate pe cale administrativă, dându-se expresie principiului celerității (...) nicio dispoziție constituțională nu interzice ca prin lege să se instituie o procedură administrativă prealabilă, fără caracter jurisdicțional, cum este, de exemplu, procedura recursului administrativ grațios sau a celui ierarhic. În plus, s-a arătat că dreptul de acces liber la justiție nu este un drept absolut, el putând fi supus anumitor condiționări”* (Decizia nr. 703/2014).

Parcurgerea procedurii prealabile este, **de regulă**, o etapă **obligatorie** pentru orice litigiu de contencios administrativ și efectuarea acesteia este o condiție de admisibilitate a acțiunii de contencios administrativ. De la această regulă există și excepții, pe care le vom prezenta la pct. 2.7.

!!! Atunci când este obligatorie, SANCȚIUNEA pentru lipsa plângerii prealabile este respingerea acțiunii de suspendare/de anulare în contencios administrativ ca fiind INADMISIBILĂ.

## Distincții

Plângerea prealabilă obligatorie **nu trebuie să fie confundată cu jurisdicțiile speciale administrative** (acestea fiind facultative și gratuite) și **nici cu proceduri contravenționale speciale** (acestea fiind prevăzute în legi speciale).

Diferența dintre plângerea prealabilă și jurisdicția specială administrativă a fost tranșată și în jurisprudența Curții Constituționale:

*„textul constituțional care se referă la caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative nu este aplicabil prevederilor criticate care instituie obligația persoanei vătămate de a se adresa cu reclamație organului administrativ emitent mai înainte de sesizarea instanței de judecată cu anularea actului considerat ilegal. Dispoziția constituțională invocată a desființat condiția prealabilă numai pentru procedura administrativă jurisdicțională. Nici o dispoziție constituțională nu interzice ca prin lege să se instituie o procedură administrativă prealabilă, fără caracter jurisdicțional, cum este de exemplu procedura recursului administrativ grațios sau a celui*

*ierarhic" (vezi Deciziile nr. 188/2004, 220/2004 și 39/2005).*

**Exemplu de procedură contravențională specială (alta decât plângerea prealabilă)**

Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD) este o autoritate de stat, în domeniul discriminării, autonomă, care își desfășoară activitatea în mod independent.

Persoana care se consideră discriminată pe anumite considerente (statut social, etnie, religie, orientare sexuală, etc.) se poate adresa acestei autorități în vederea constatării faptei de discriminare.

CNCD va cita părțile, va analiza faptele pe baza oricăror mijloace de probă și va pronunța o hotărâre de soluționare a sesizării.

Actul adoptat de CNCD prin care soluționează litigiul este un act administrativ jurisdicțional.

Actul acesta se poate contesta la instanța de contencios administrativ și, în acest caz, nu se vor mai aplica regulile prevăzute la art. 7 din Legea contenciosului administrativ, mai exact nu mai este necesară procedura plângerii prealabile.

(vezi și Decizia ICCJ nr. 318/2011)

**Exemplu de jurisdicție specială administrativă - Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică**

Art. 14

(1) Cu privire la propunerile de expropriere, proprietarii și titularii altor drepturi reale asupra imobilelor în cauză pot face întâmpinare în termen de 45 de zile de la primirea notificării.

(2) Întâmpinarea se depune la primarul comunei, orașului sau al municipiului pe al căror teritoriu se află imobilul.

(3) Primarul va primi și va înregistra întâmpinarea și va consemna ofertele de despăgubire și pretențiile proprietarilor sau ale persoanelor titulare de alte drepturi reale. În termen de 30 de zile, întregul dosar cuprinzând documentele prevăzute la art. 12, precum și eventualele întâmpinări, va fi înaintat la Secretariatul General al Guvernului, pentru lucrările de interes național, iar pentru cele de interes local, la consiliul județean sau la Consiliul General al Municipiului București, după caz.

Art. 15

(1) Întâmpinările vor fi soluționate în termen de 30 de zile de o comisie constituită prin hotărâre a Guvernului pentru lucrările de interes național, prin decizia delegației permanente*) a consiliului județean sau prin dispoziția

primarului municipiului București pentru cele de interes local.

Art. 18

(1) În urma deliberării, comisia poate să accepte punctul de vedere al expropriatorului sau îl poate respinge și va consemna aceasta într-o hotărâre motivată.

(2) Comisia va consemna, dacă este cazul, și învoiala dintre părți, sub semnătura acestora.

(3) Hotărârea se comunică părților în termen de 15 zile de la adoptare.

Art. 19

(1) În cazul în care comisia respinge propunerile expropriatorului, acesta are posibilitatea să revină cu noi propuneri, cu refacerea corespunzătoare a planurilor.

(2) Noile propuneri vor urma procedura stabilită în prezentul capitol.

Art. 20

(1) În cazul în care și noile propuneri vor fi respinse, expropriatorul, precum și proprietarii sau celelalte persoane titulare de drepturi reale asupra imobilului propus spre expropriere pot contesta hotărârea comisiei, constituită potrivit art. 15, la Curtea de apel în raza căreia se află situat imobilul, în termen de 15 zile de la comunicare, potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, plângerea prealabilă obligatorie administrativă **nu trebuie confundată cu plângerea prealabilă penală**. Codul penal prevede pentru anumite infracțiuni faptul că acțiunea penală se pune în mișcare numai la plângerea prealabilă a persoanei vătămate.

**Exemple de infracțiuni pentru care acțiunea penală se pune în mișcare la plângerea prealabilă**

Lovirea sau alte violențe (art. 193 Cod penal)

Amenințarea (art. 206 Cod penal)

Hărțuirea (art. 208 Cod penal)

Agresiunea sexuală (art. 219 Cod penal)

## 2.2. Temeiul legal al plângerii prealabile

Temeiul legal al plângerii prealabile este art. 7 din Legea contenciosului administrativ. Acesta este temeiul prevăzut în legea cadru în materia contenciosului administrativ.

**Situația 1: Reclamantul este vătămat într-un drept subiectiv sau interes legitim privat printr-un act administrativ unilateral individual care îi este adresat.**

**Art. 7 alin. 1 Legea nr. 554/2004**

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 care i se adresează 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. Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.

**Situația 2: Reclamantul este vătămat de un act administrativ individual emis/adoptat de o autoritate publică, dar adresat altui subiect de drept.**

**Art. 7 alin. 3 Legea nr. 554/2004**

Este îndreptățită să introducă plângere prealabilă și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept. Plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, se va introduce în termen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul actului. Pentru motive temeinice, plângerea prealabilă se poate formula și peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data la care a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul acestuia. Termenul de 6 luni prevăzut în prezentul alineat, precum și cel prevăzut la alin. (1) sunt termene de prescripție.

**Situația 3: Reclamantul este vătămat într-un drept subiectiv sau interes legitim privat printr-un act administrativ unilateral normativ.**

**Art. 7 alin. $1^1$ Legea nr. 554/2004**

În cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând.

Au existat numeroase litigii în fața instanțelor de contencios administrativ care au ridicat probleme cu privire la obligația de a formula sau nu plângere prealabilă.

Pentru anumite cazuri s-a pronunțat Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) prin decizii privind recursul în interesul legii sau prin decizii privind dezlegarea unor chestiuni de drept. De exemplu, ICCJ a constatat că nu este instituită o procedură prealabilă când se urmărește obligarea angajatorilor la plata, în temeiul legii, a unor drepturi salariale care nu sunt recunoscute prin acte ale

ordonatorilor de credite ori prin contracte individuale de muncă sau acte adiționale la acestea din urmă.

„Prin urmare, atunci când pretențiile angajaților nu rezultă dintr-o încadrare/reîncadrare pretins nelegală, ci vizează obligarea angajatorului la plata unor drepturi salariale neacordate, precum și atunci când angajatorul nu a emis un act administrativ/act adițional la contractul individual de muncă ori actul respectiv nu a fost comunicat angajaților, admisibilitatea cererii de chemare în judecată cu care salariatul a învestit instanța specializată în litigii de muncă nu este condiționată de parcurgerea procedurii prealabile”

(Decizia nr. 9/2017 pronunțată ca urmare a unui recurs în interesul legii).

Pentru anumite tipuri de acte administrative, legiuitorul a stabilit **reguli specifice**, prin urmare, în momentul în care se va formula recursul administrativ se va invoca temeiul legal prevăzut în **legislația specifică.**

**Exemplu de plângere prealabilă specială**

În Codul de procedură fiscală se prevede la art. 268 alin. 1 faptul că împotriva titlului de creanță, precum și împotriva altor acte administrative fiscale (e.g., decizii de impunere) se poate formula contestație potrivit Titlului VIII (Soluționarea contestațiilor formulate împotriva actelor administrative fiscale).

Contestația este o cale administrativă de atac și nu înlătură dreptul la acțiune al celui care se consideră lezat în drepturile sale printr-un act administrativ fiscal.

**IMPORTANT!**

În fiecare situație de fapt trebuie să fie verificată legislația specifică aplicabilă în speță pentru a identifica în ce măsură legiuitorul:

- fie a prevăzut o procedură prealabilă obligatorie specială (de ex., cea prevăzută în Codul de procedură fiscală),
- fie a făcut trimitere la legea contenciosului administrativ, deci, inclusiv, și la art. 7 din această lege (de ex., art. 30 din Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat)
- fie pur și simplu a precizat expres că în situația respectivă nu se aplică procedura plângerii prealabile (de ex., în cazul

contestației proceselor-verbale contravenționale care pot fi atacate în temeiul OG nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor).

Însă, indiferent dacă legea prevede o procedură administrativă prealabilă obligatorie, deci, care trebuie îndeplinită pentru a putea formula ulterior o acțiune în contencios administrativ sau nu, nimic nu împiedică persoana vătămată să se adreseze autorităților publice prin petiție pentru a solicita acestora să își exercite competențele.

!!! Nimeni nu poate împiedica o persoană vătămată într-un drept subiectiv printr-un act al unei autorități publice de a se adresa Avocatului Poporului, Ministerului Public, Autorității Naționale pentru Protecția Mediului, Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării etc., desigur, în funcție de specificul vătămării produse și ținând cont de competențele acestora.

Aceste autorități pot ajuta în demersul administrativ pentru soluționarea plângerii.

## 2.3. Conținutul plângerii prealabile

Plângerea prealabilă împotriva actului administrativ vătămător trebuie să cuprindă în mod necesar următoarele informații, clar formulate:

- Autoritatea căreia îi este adresată plângerea, cu datele de identificare complete și corecte (denumire, reprezentant, sediu, telefon, adresa de mail și pagina web);
- Datele de identificare complete și corecte ale petentului (nume și prenume, adresă domiciliul, adresa de corespondență - poate fi aleasă la sediul reprezentantului legal, dacă există un astfel de reprezentant, datele de identificare: CNP, seria și numărul cărții de identitate);
- Actul administrativ contestat (denumirea, organul emitent, data la care a fost publicat sau comunicat ori data la care petentul a luat cunoștință de existența actului și împrejurările în care a luat cunoștință de existența actului);
- Descrierea situației de fapt în mod obiectiv, cu prezentarea tuturor elementelor necesare pentru o evaluare justă a cauzei;
- Prezentarea vătămării dreptului sau a interesului legitim privat pe care actul o produce raportat la petent (inclusiv a prejudiciilor de ordin material și moral pe care le-a produs sau urmează să le

producă actul administrativ a cărui revocare se solicită);
- Indicarea temeiului legal al plângerii prealabile și a tuturor dispozițiilor legale pe care petentul consideră că le încalcă actul administrativ atât sub aspectul procedurii de adoptare, cât și din perspectiva conținutului (de asemenea, dacă există cazuri asemănătoare soluționate deja de instanțele de judecată, ar fi util să fie precizate);
- Precizarea clară și neechivocă a faptului că se solicită revocarea în tot sau în parte, după caz, a actului administrativ nelegal, modificarea sau completarea actului administrativ care produce o vătămare a unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat;
- Semnătura petentului sau a reprezentantului legal, dacă există un astfel de reprezentant legal.

**!!!** Este util ca plângerea prealabilă să fie formulată complet de la bun început, astfel încât să cuprindă nu numai argumente cu privire la nelegalitatea sau oportunitatea actului administrativ (de ce este contrar legii, respectiv scopului legii), ci și descrierea vătămării dreptului subiectiv sau interesului legitim privat al petentului.

În eventualitatea unui litigiu în fața instanței de contencios administrativ nu este suficient ca petentul să dovedească DOAR nelegalitatea actului administrativ, ci și VĂTĂMAREA produsă de către actul nelegal. Numai în măsura în care cele două elemente se dovedesc a fi reale, instanța va putea anula actul administrativ.

De asemenea, trebuie să se țină cont și de faptul că, în măsura în care reclamantul dorește să formuleze acțiune în suspendarea actului, trebuie să dovedească faptul că suspendarea este necesară întrucât există un caz bine justificat (o aparență de nelegalitate a actului) și pentru a preveni producerea unei pagube iminente. Subliniem faptul că împrejurările ce tind la dovedirea cazului bine justificat trebuie să fie analizate în mod corelat cu argumentele referitoare la prevenirea unei pagube iminente, în sensul că reclamantul este ținut a face atât dovada existenței cazului bine justificat, dar și a raportului de cauzalitate între vădita nelegalitate a actului, conturată prin raportare la împrejurările de fapt și de drept ce tind la dovedirea cazului bine justificat și prejudiciul la care expus prin executarea actului administrativ emis.

!!! Motivele invocate în cererea de anulare a actului administrativ, cerere formulată de partea vătămată nu sunt limitate la motivele invocate prin plângerea prealabilă adresată autorității emitente a actului vătămător (art. 8 alin. 1 Legea 554/2005)

Este recomandabil ca în plângerea prealabilă să fie menționate însă cât mai complet toate motivele cunoscute, maximizându-se astfel șansele de succes în rezolvarea plângerii pe cale administrativă.

Persoana vătămată va putea redacta plângerea prealabilă în baza informațiilor pe care le-a acumulat la momentul formulării respectivei plângeri prealabile, fără să riște ulterior ca instanța să îi respingă cererea de anulare întrucât în cadrul cererii a invocat și alte motive decât cele precizate în plângerea prealabilă.

Astfel, aceste motive de nelegalitate descoperite ulterior formulării plângerii prealabile pot fi incluse în cererea de anulare a actului, adresată instanței de contencios administrativ.

## 2.4. Când se introduce plângerea prealabilă

**Situația 1: În cazul actelor administrative individuale care vatămă persoana căreia i se adresează.**

Termenele prevăzute de lege sunt următoarele:

- **în 30 de zile** de la data comunicării actului sau
- **pentru motive temeinice**, **în 6 luni** de la data emiterii actului.

În jurisprudență au fost considerate motive temeinice pentru depășirea termenului de 30 de zile:

- ✓ plecarea din localitate (contează, însă, unde a fost plecat reclamantul, cât timp, dacă nu putea fi informat cu privire la actul administrativ etc.)
- ✓ starea de boală (contează ce boală a avut reclamantul, dacă l-a incapacitat total sau parțial, dacă internarea medicală a fost programată sau dacă nu a fost programată, nu suporta amânare etc.)
- ✓ evenimente de familie (contează durata acestora, unde s-au petrecut, dacă a fost intempestivă și absolut necesară etc.)
- ✓ implicarea în diferite proiecte profesionale care n-au suferit amânare (contează durata acestora, natura lor etc.)

NOTĂ! - Nu este suficient să fie invocate aceste motive în mod abstract, ci trebuie circumstanțiate la situația de fapt.

Motivul temeinic reprezintă un caz bine justificat, neimputabil părții care l-a invocat și care nu ar fi putut fi previzionat în mod rezonabil:

- toate acele împrejurări de fapt care l-au împiedicat în mod obiectiv pe petent să promoveze plângerea în termen, împrejurări imposibil de înlăturat și care îl exonerează de orice culpă în neexercitarea dreptului la acțiune.

**Situația 2: În cazul actelor administrative individuale adresate altei/altor persoane.**

Suntem în situația în care persoana vătămată de un act administrativ individual nu este și destinatarul actului.

**Exemplu**

o persoană obține o autorizație de construire în mod nelegal, care afectează dreptul de proprietate al persoanei care deține imobilul vecin (persoana vătămată)

În această situație, persoană vătămată poate formula plângere prealabilă:

- **în 30 de zile** de la data la care a luat cunoștință pe orice cale *de conținutul actului*
- **pentru motive temeinice, în 6 luni** de la data la care a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul actului

Termenele de 6 luni prevăzute pentru persoana vătămată destinatar al actului administrativ, cât și persoana vătămată de un act adresat altei persoane sunt **termene de prescripție.** Aceasta înseamnă că, în anumite situații, pot fi suspendate sau întrerupte.

**!!!** Când se depășesc termele de 30 de zile prevăzute la art. 7 alin. 1 teza 2 și alin. 3 penultima și ultima teză din Legea contenciosului administrativ (vezi situațiile de mai sus), persoana vătămată trebuie să precizeze expres care au fost motivele care au împiedicat-o să depună plângerea în termenul respectiv.

Aceste motive excepționale pot fi invocate doar în cadrul termenului de 6 luni.

**Situația 3: În cazul actelor administrative normative.**

Nu există un termen pentru formularea plângerii prealabile de către persoana vătămată. Aceasta poate formula oricând plângerea prealabilă.

## 2.5. Cui se adresează plângerea prealabilă

Conform art. 7 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ, plângerea prealabilă se adresează autorității care a emis/adoptat actul sau autorității ierarhic superioare celei care a emis/adoptat actul administrativ vătămător, dacă există o astfel de autoritate.

**Exemple:**

Plângere prealabilă prin care se solicită revocarea în tot sau în parte a unei dispoziții a primarului sau a unei hotărâri de consiliu local sau județean nu se poate introduce decât la primar, respectiv la consiliul local sau consiliul județean, întrucât nu există autorități ierarhic superioare acestora.

Plângerea prealabilă prin care se solicită revocarea în tot sau în parte a unui act administrativ emis de un inspectorat județean școlar se poate adresa fie inspectorului școlar general al inspectoratului județean școlar respectiv, fie ministrului educației naționale, ca autoritate ierarhic superioară.

În general, este preferabil să se formuleze plângerea prealabilă la organul ierarhic superior, acolo unde acesta există.

Însă, în condițiile în care actele vizează aspecte specifice și/sau tehnice, este preferabil ca plângerea prealabilă să fie adresată autorității care a emis actul.

**ATENȚIE!** În condițiile în care se formulează plângere prealabilă, concomitent sau succesiv, atât la autoritatea emitentă a actului vătămător, cât și la autoritatea ierarhic superioară autorității emitente a actului poate apărea următoarea situație: **cele două autorități sesizate cu plângere nu își coordonează răspunsurile.**

**Situația 1**

Autoritatea ierarhic superioară autorității emitente a actului administrativ admite plângerea în timp ce autoritatea emitentă a actului administrativ o respinge.

*sau*

Autoritatea ierarhic superioară autorității emitente a actului administrativ respinge plângerea în timp ce autoritatea emitentă a actului administrativ o admite.

Va prevala soluția favorabilă persoanei vătămate (revocarea în tot sau în parte, modificarea sau completarea actului vătămător) în fața soluției negative (refuzul de a revoca în tot sau în parte, de a modifica sau completa actul vătămător).

**Situația 2**

Atât autoritatea emitentă a actului, cât și autoritatea ierarhic superioară autorității emitente a actului resping plângerea prealabilă, dar răspunsurile negative sunt succesive, comunicate la date diferite.

De când curge termenul de formulare a acțiunii în instanță ca urmare a faptului că plângerea prealabilă a fost respinsă?

*Un răspuns rezonabil ar fi că de la data comunicării primului răspuns la plângerea prealabilă.*

Faptul că se formulează plângere prealabilă obligatorie prin care se solicită revocarea în tot sau în parte a actului administrativ vătămător NU împiedică persoana vătămată să formuleze petiții prin care să atenționeze alte autorități cu privire la respectivul act.

În acest caz avem de-a face cu un recurs ierarhic impropriu - o cerere adresată altei autorități care nu se află în raporturi de supraordonare cu emitentul actului, dar are dreptul de a-l controla într-un anume domeniu de activitate sau într-o situație determinată de lege (de ex, inspecții și inspectorate de stat - Inspectoratul de Stat în Construcții - sau Curtea de Conturi ori prefectul).

**Exemplu**

Dacă o persoană este vătămată printr-un act al primarului, va putea formula plângere prealabilă obligatorie doar primarului care a emis actul vătămător.

Totodată, va putea să sesizeze prefectul județului în care se află unitatea administrativ teritorială condusă de primarul respectiv, cu scopul de a-i atrage atenția cu privire la nelegalitatea actului emis de respectivul primar și cu privire la efectele vătămătoare pe care le produce.

De asemenea, va putea sesiza și Avocatul Poporului dacă i se încalcă un drept garantat prin Constituție.

Însă, aceste sesizări nu au relevanță în eventualitatea unui litigiu cu autoritatea emitentă a actului administrativ, litigiu cu privire la anularea în tot sau în parte a respectivului act.

Sesizările suplimentare au menirea de a atenționa și alte autorități de a demara, eventual, verificări cu privire la procedura de adoptare și conținutul actului vătămător.

**IMPORTANT!**

O persoană vătămată într-un drept subiectiv sau interes legitim privat se poate adresa, în funcție de problema specifică pe care o are, și unor organisme sociale interesate (structuri neguvernamentale,

sindicate, asociații, fundații și altele asemenea) care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice sau a unui serviciu public.

Dacă obiectul petiției persoanei vătămate se regăsește printre obiectivele asumate de organismele sociale interesate, acestea pot decide (nu sunt obligate!) să atace în contencios administrativ actul administrativ care vatămă petentul, dar NU pentru că încalcă un drept subiectiv sau interes legitim privat al unei persoane, ci pentru că actul respectiv încalcă un interes legitim public.

**Exemplul 1**

O asociație care promovează drepturile mamelor aflate în concediu maternal poate ataca în contencios administrativ hotărârea de guvern prin care se aprobă normele metodologice de aplicare a OUG nr. 111/2011 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, norme metodologice elaborate de Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (desigur, în măsura în care sunt nelegale și afectează un interes legitim public).

**ESENȚIAL!**

Pentru a avea șanse de reușite, actul administrativ atacat ar trebui să fie **un act normativ**, nu un act individual. Interesul legitim public pe care îl pot invoca organismele sociale interesate ar trebui circumstanțiat la acțiuni în anularea actelor administrative normative, cu aplicabilitate generală.

Într-un asemenea caz, însă, organismele sociale interesate vor trebui, la rândul lor, să formuleze plângere prealabilă pentru revocarea în tot sau în parte a actului administrativ normativ înainte de a solicita instanței suspendarea/anularea actului administrativ normativ.

**Exemplul 2**

În anumite materii (protecţia mediului înconjurător, inclusiv aspecte legate de urbanism) organismele sociale interesate care au ca obiect de activitate protecția mediului înconjurător pot contesta şi acte administrative individuale întrucât legislația specială permite o asemenea intervenţie (Convenția de la Aarhus, ratificată prin Legea nr. 86/2000).

## 2.6. Cum se formulează și cum se transmite plângerea prealabilă

Plângerea prealabilă trebuie formulată întotdeauna **în scris** și se transmite într-un mod care să poată genera dovada recepționării, preferabil și a înregistrării respectivei plângeri la autoritatea publică emitentă a actului vătămător sau la autoritatea ierarhic superioară autorității emitente a actului.

Varianta cea mai potrivită (utilă) pentru transmiterea plângerii prealabile este **înregistrarea acesteia la registratura autorității** emitente a actului sau a autorității ierarhic superioare autorității emitente, cu solicitarea de a primi număr de înregistrare pe o copie a respectivei plângerii prealabile.

**Variantă alternativă**

Nefiind interzisă expres de lege, plângerea prealabilă ar putea fi transmisă și pe calea unei notificări prin executor judecătoresc.

Întrucât această variantă nu este posibilă întotdeauna, se poate transmite plângerea prealabilă prin:

- **poștă;**
- **plic cu valoare declarată** și **confirmare de primire;**
- pe cale **electronică (email)** sau **fax**.

În acest ultim caz, plângerea ar trebui trimisă în timpul programului de lucru al respectivei autorități.

!!! Conform Deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 5015/2010, copia contestației depuse de reclamant la dosarul de fond nu poate fi luată în considerare ca probă a declanșării procedurii administrative prealabile în condițiile în care nu este certificată prin **numărul** și **data înregistrării** la autoritatea pârâtă.

Conform art. 12 din Legea contenciosului administrativ, atunci când va formula acțiune în suspendarea și/sau anularea actului administrativ, dacă nu a primit niciun răspuns la plângerea prealabilă din partea autorității emitente a actului, reclamantul va depune la dosar copia plângerii prealabile, **certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică**, precum și **orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile**, dacă acest demers este obligatoriu.

În măsura în care plângerea se depune prin mijloace de comunicare la distanță și petentul primește un răspuns negativ sau nu i se răspunde deloc, dacă formulează acțiunea la instanța de contencios administrativ împotriva actului administrativ, va atașa copiei plângerii prealabile dovada comunicării și recepționării acesteia.

Aceasta întrucât, în aceste cazuri (când plângerea a fost trimisă prin e-mail, fax, poștă), petentul nu deține un număr de înregistrare, ci doar dovada comunicării/recepționării în termen a plângerii).

**TERMENUL DE RĂSPUNS LA PLÂNGEREA PREALABILĂ**

Conform Legii contenciosului administrativ, termenul de răspuns la plângerea prealabilă este de 30 de zile de la data înregistrării plângerii, dacă prin lege nu se prevede un alt termen.

**PRECIZARE:**

Nu pot constitui motive temeinice pentru depășirea termenului legal de soluționare a cererilor volumul de muncă al respectivei autorități, lipsa de personal sau alte aspecte care țin de logistica și organizarea internă a respectivei autorități.

## 2.7. Când nu este necesară plângerea prealabilă

Sunt foarte multe situații când nu este necesară formularea unei plângeri prealabile.

Aceste situații sunt prevăzute, pe de o parte, în Legea contenciosului administrativ și, pe de altă parte, în alte legi care reglementează domenii sociale specifice.

Vom enumera în acest Capitol cele mai importante excepții de la regula conform căreia plângerea prealabilă este obligatorie înainte de introducerea unei acțiuni în suspendarea/anularea actului administrativ vătămător.

!!! Faptul că legiuitorul nu a prevăzut în anumite situații obligația formulării unei plângeri prealabile nu înseamnă că persoana vătămată este împiedicată să se adreseze cu petiție autorității publice, astfel încât soluția pentru repararea prejudiciului cauzat prin acțiunea sau inacțiunea respectivei autorități să fie obținută pe cale administrativă, iar nu pe cale judiciară.

**Cazul 1: Acțiuni introduse de prefect în baza tutelei administrative**

Conform art. 3 alin. 1 și 3 din Legea contenciosului administrativ și art. 30 alin. 2 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actele emise de autoritățile administrației publice locale (președinte de consiliu județean, consiliu județean, primar, consiliu local), dacă le consideră nelegale.

Acțiunea se formulează în termen de 6 luni de la momentul comunicării actului către prefect, în condițiile prevăzute de lege.

Acțiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru și, până la soluționarea cauzei, actul atacat de prefect este suspendat de drept.

**Cazul 2: Acțiuni introduse de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în temeiul competenței sale legale**

Conform art. 3 alin. 2 și 3 din Legea contenciosului administrativ, Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în condițiile prezentei legi și ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

Acțiunea introdusă de ANFP este scutită de taxa de timbru și, până la soluționarea cauzei, actul atacat de ANFP este suspendat de drept.

**Cazul 3: Acțiuni introduse de Ministerul Public, în temeiul competenței sale legale**

Conform art. 1 alin. 4 și 5 din Legea contenciosului administrativ, Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate, cu acordul prealabil al acestora.

Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

De asemenea, când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public, sesizează instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente.

**Cazul 4: Acțiuni introduse de Avocatul Poporului, în temeiul competenței sale legale**

Conform art. 1 alin. 3 din Legea contenciosului administrativ, Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului.

Petiționarul în numele căruia acționează Avocatul poporului dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen

de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea.

**Cazul 5: Acțiuni formulate de persoanele vătămate împotriva dispozițiilor din ordonanțe ale Guvernului**

Întrucât ordonanțele (simple sau de urgență) ale Guvernului cuprind norme cu forță juridică egală cu a legii, acestea nu pot fi atacate direct în contencios administrativ, întrucât instanța de contencios nu poate aprecia dacă o normă cu putere de lege este contrară unei alte norme cu putere de lege sau este contrară Constituției în vigoare. Din acest motiv, art. 9 din Legea contenciosului administrativ prevede condițiile în care o ordonanță a Guvernului poate fi atacată la instanța de contencios administrativ.

Conform art. 9 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță.

**Obiectul principal al acțiunii în contencios în cazul ordonanțelor Guvernului**

Conform art. 9 alin. 5 din Legea contenciosului administrativ, acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect principal:

- ✓ acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului,
- ✓ anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz,
- ✓ obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

**Cazul 6: Acțiuni introduse de autoritatea care a emis/adoptat actul împotriva propriului său act administrativ, atunci când acesta a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice**

Conform art. 1 alin. 6 din Legea contenciosului administrativ, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice.

În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea.

Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.

**Ce înseamnă că actul a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice?**

La această întrebare nu există un răspuns clar din partea instanțelor de contencios administrativ. Formularea din lege este criticabilă și rămâne la aprecierea instanțelor de la caz la caz.

Totuși, într-o interpretare mai largă, prin intrarea în circuitul civil a unui act administrativ se are în vedere actele juridice și efectele juridice de orice natură, născute din integrarea actului administrativ atacat (nu doar actele și efectele de natură privată, ci și cele care țin, spre exemplu, de dreptul public - alte acte administrative subsecvente actului atacat, precum și efectele juridice concrete, produse de acestea).

**Cazul 7: Acțiuni introduse de persoana vătămată împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice**

În acest caz, fiecare persoană vătămată va aprecia dacă actul vătămător emis de o autoritate publică a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice.

În practică, însă, este recomandabil ca și în acest caz să fie formulată plângere prealabilă.

Conținutul noțiunilor juridice care vizează producerea de efecte juridice și intrarea în circuitul civil sunt laxe și supuse unor interpretări diferite.

Oricând se poate întâmpla ca o instanță de contencios administrativ să respingă acțiunea în anulare/ suspendare a persoanei vătămate ca fiind inadmisibilă, întrucât, în opinia instanței, persoana vătămată a considerat în mod eronat că actul administrativ vătămător a produs efecte juridice și a intrat în circuitul civil, motiv pentru care a ales să nu mai formuleze plângere prealabilă.

**Cazul 8: Acțiuni formulate de persoana vătămată împotriva actelor administrative asimilate (refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim și faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal)**

Conform art. 7 alin. 5 din Legea contenciosului administrativ, plângerea prealabilă nu este necesară în cazurile prevăzute la art. 2 alin. 2 din aceeași lege. Art. 2 alin. 2 prevede că se asimilează actelor administrative unilaterale refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

**Definiția refuzului nejustificat de a soluționa o cerere**

Exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilată refuzului nejustificat și nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile.

(art. 2 alin. 1 lit. i din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004)

**Definiția nesoluționării în termenul legal a unei cereri (tăcerea administrației)**

Faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen.

(art. 2 alin. 1 lit. h din Legea contenciosului administrativ)

## Cazul 9: Acțiuni formulate de persoana vătămată pe calea excepției de nelegalitate

Conform art. 7 alin. 5 din Legea contenciosului administrativ, plângerea prealabilă nu este necesară în cazurile prevăzute la art. 4 din aceeași lege.

Art. 4 se referă la excepțiile de nelegalitate formulate împotriva unor acte administrative în cadrul unui proces aflat în derulare.

ATENȚIE!

Excepția de nelegalitate poate fi formulată în cadrul unui proces numai împotriva actelor administrative individuale.

## Cazul 10: Acțiuni formulate de persoana vătămată împotriva unui act administrativ, în condițiile în care respectiva persoană a optat pentru o procedură-administrativ-jurisdicțională prevăzută de lege în acel caz

Conform art. 7 alin. 2 din Legea contenciosului administrativ, prevederile care privesc plângerea prealabilă obligatorie sunt aplicabile și în ipoteza în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicțională, iar partea nu a optat pentru aceasta.

Procedura administrativ-jurisdicțională se realizează de către o jurisdicție administrativă specială. Conform dispozițiilor constituționale, jurisdicțiile administrative speciale sunt facultative și gratuite (art. 21 alin. 4 din Constituția României).

Legea contenciosului administra-tiv definește jurisdicția administrativă specială.

**Definiția jurisdicției administrative speciale**

Activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe

principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale.

(art. 2 alin. 1 lit. e din Legea contenciosului administrativ)

!!! În funcție de situația de fapt și de legislația specială se va evalua în ce măsură este util ca persoana vătămată să opteze pentru jurisdicția administrativă specială sau să formuleze plângere prealabilă, urmând să se adreseze instanței de contencios administrativ, în condițiile în care nu i se răspunde sau i se răspunde negativ la plângerea formulată.

## Cazul 11: Acțiuni formulate de persoana vătămată împotriva unor acte administrative pentru care legea prevede în mod expres că nu este necesară plângerea prealabilă

În legislația din România pot exista prevederi speciale care derogă expres sau implicit de la principiul enunțat în art. 7 din Legea contenciosului administrativ, conform căruia plângerea prealabilă este obligatorie.

În astfel de cazuri, nu mai este necesară formularea unei plângeri prealabile, persoana vătămată putând să se adreseze direct instanței de judecată în vederea recunoașterii dreptului subiectiv, a interesului legitim privat, precum și, dacă este cazul, în vederea reparării prejudiciului cauzat.

**Exemplu (Legea nr. 544/2004 privind liberul acces la informațiile de interes public)**

Art. 7

(1) Autoritățile și instituțiile publice au obligația să răspundă în scris la solicitarea informațiilor de interes public în termen de 10 zile sau, după caz, în cel mult 30 de zile de la înregistrarea solicitării, în funcție de dificultatea, complexitatea, volumul lucrărilor documentare și de urgența solicitării. În cazul în care durata necesară pentru identificarea și difuzarea informației solicitate depășește 10 zile, răspunsul va fi comunicat solicitantului în maximum 30 de zile, cu condiția înștiințării acestuia în scris despre acest fapt în termen de 10 zile.

(2) Refuzul comunicării informațiilor solicitate se motivează și se comunică în termen de 5 zile de la primirea petițiilor.

Art. 22

(1) În cazul în care o persoană se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute în prezenta lege, aceasta poate face plângere la secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărei rază teritorială domiciliază sau în a cărei rază teritorială se află sediul autorității ori al instituției publice. Plângerea se face în termen de 30 de zile de la data expirării termenului prevăzut la art. 7.

# ANEXA - Model orientativ - plângere prealabilă obligatorie

CĂTRE

Nume autoritatea publică emitentă a actului administrativ

Str. ..... nr. ....., localitate .....

Tel.: ....., fax ....., mail: .....,

adresă web .....

Subsemnatul, ....., cu domiciliul în ....., identificat prin CI ....., Seria ....., nr. ....., CNP .....,

având sediul ales pentru comunicarea tuturor actelor de procedură la Societatea Civilă Profesională de Avocați ....., cu adresa de corespondență în .....,

prin avocat ....., conform împuternicirii avocațiale atașată prezentei,

în conformitate cu art. 7 din Legea nr. 554/2004 – Legea contenciosului administrativ, în termen legal, formulează

PLÂNGERE PREALABILĂ

împotriva ..... (se precizează exact actul administrativ și data la care s-a luat cunoștință de act) și solicita revocarea în tot sau în parte/modificarea/completarea acestui act administrativ sus-menționat, pentru cele ce se vor arăta în continuare.

Actul administrativ întocmit și contestat pe calea prezentei vizează ..... (se descrie conținutul actului)

In fapt, ..... (descrierea faptelor care au condus la adoptarea actului administrativ)

Pentru o mai buna înțelegere a situației juridice, facem următoarele precizări: .....

(- identificarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat încălcate

- descrierea prejudiciul material, prezent, dacă deja există, viitor și previzibil, dacă nu există încă la momentul redactării plângerii prealabile)

In drept, ..... (descrierea tuturor împrejurărilor legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să dovedească lipsa de legalitate a actului administrativ, atât din perspectiva procedurală - a adoptării actului -, cât și din perspectiva conținutului respectivului act. Se vor face trimiteri la dispozițiile legale în vigoare și, dacă este cazul, inclusiv la normele de drept european direct aplicabile în ordinea juridică națională și jurisprudența Curții Constituționale ori a Înaltei Curți de Casație și Justiție).

In concluzie, vă solicităm să revocați în tot sau în parte/să modificați/să completați actul administrativ .....

Depunem, în original, împuternicire avocațială și, în copie, actul administrativ a cărui revocare o solicităm prin prezenta plângere prealabilă.

Nume, prenume persoană vătămată .....

(Reprezentantă de avocat .....)

# III. JURISDICŢII SPECIALE ŞI PROCEDURI SPECIALE DE CONTESTARE

## 3.1. Definiție

**Jurisdicţii speciale** - activitate de soluționare de către unele organe de stat sau private (altele decât instanţele judecătoreşti), după o anumită procedură, a conflictelor juridice ce le-au fost date prin lege, în mod expres, în competența lor.

Jurisdicțiile speciale se caracterizează prin următoarele trăsături: a) se înfăptuiesc de organe care nu fac parte din sistemul de organizare al instanţelor judecătoreşti; b) soluționează numai anumite categorii de conflicte juridice, ce le-au fost date în competență în mod expres prin lege; c) hotărârile organelor jurisdicționale speciale pot fi atacate, în principiu, la instanţele judecătoreşti.

## 3.2. Cadru general

Art. 6 – Legea nr. 554/2004

Actele administrativ-jurisdicţionale

(1) Jurisdicţiile administrative speciale sunt facultative şi gratuite.

(2) Actele administrative susceptibile, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicţii speciale administrative pot fi atacate la instanţa de contencios administrativ, cu respectarea dispoziţiilor art. 7 alin. (1), dacă partea înţelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicţională.

(3) Actul administrativ-jurisdicţional pentru care, prin lege organică specială, se prevede o cale de atac în faţa unei alte jurisdicţii administrative speciale poate fi atacat direct la instanţa de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la comunicare, dacă partea înţelege să renunţe la calea administrativ-jurisdicţională de atac.

(4) Dacă partea care a optat pentru jurisdicţia administrativă specială sau pentru calea de atac la un alt organ administrativ-jurisdicţional înţelege să renunţe la aceasta în timpul soluţionării litigiului, este obligată să notifice decizia de renunţare organului administrativ-jurisdicţional în cauză. Partea sesizează instanţa de contencios administrativ în termen de 15 zile de la notificare. În această situaţie, procedura administrativă prealabilă prevăzută de art. 7 nu se mai efectuează.

## 3.3. Proceduri speciale de soluționare

### Legea nr. 64/1991 privind brevetele de invenție

Domeniul de lucru este dat de procedurile de înregistrare a brevetelor de invenție.
Persoana interesată este titularul cererii.

Actul administrativ atacat este hotărârea luată de Comisia de examinare.

Organul competent pentru soluționarea contestației este Oficiul de Stat pentru Invenții și Mărci (Comisia de contestații din Departamentul de apeluri al O.S.I.M).

Termenul de contestare este 3 luni de la comunicare.

Obiectul contestației este un drept privitor la brevet ori o limitare a brevetului.

Detalii – art. 48 din Lege și Regulamentul de aplicare a Legii

Orice altă persoană poate introduce o cerere de revocare a brevetului de invenție.

Termenul de contestare este 6 luni de la publicarea mențiunii acordării acestuia, dacă:

a) obiectul brevetului nu este brevetabil, potrivit art. 6-9, 11 și 12;

b) obiectul brevetului nu dezvăluie invenția suficient de clar și complet, astfel încât o persoană de specialitate în domeniu să o poată realiza;

c) obiectul brevetului depășește conținutul cererii, așa cum a fost depusă.

Contestația ori cererea de revocare se soluționează în termen de 3 luni.

Conținutul ”plângerii” trebuie să includă: datele de identificare ale petentului, obiectul plângerii, motivarea în fapt și în drept, probele propuse.

Decizia de soluționare se poate ataca la instanța de contencios administrativ competentă.

### Legea nr. 129/1992 privind protecția desenelor și modelelor industriale

Domeniul de lucru este dat de procedurile de înregistrare a desenelor și modelelor industriale.

Persoana interesată este titularul cererii.

Actul administrativ atacat este hotărârea luată de Comisia de examinare.

Organul competent pentru soluționarea contestației este Oficiul de Stat pentru Invenții și Mărci. (Comisia de contestații din Departamentul de apeluri al O.S.I.M)

Termenul de contestare este 3 luni de la comunicare.

Obiectul contestației este un drept ori o limitare a desenului ori modelului industrial.

Conținutul ”plângerii” trebuie să includă: datele de identificare ale petentului, obiectul plângerii, motivarea în fapt și în drept, probele propuse.

Decizia de soluționare se poate ataca la instanța de contencios administrativ competentă.

Orice persoană interesată poate face opoziție scrisă privind cererea de înregistrare.

Opoziția se comunică solicitantului cererii de înregistrare.

Termenul de soluționare a opoziției este de 3 luni.

Comisia emite un raport de admitere sau de respingere a opoziției, care va fi avut în vedere la examinarea de fond.

## O.G. nr. 121/1998 - privind răspunderea materială a militarilor

Domeniul de lucru este dat de procedurile de angajare a răspunderii materiale a militarilor pentru pagubele în legătura cu formarea, administrarea şi gestionarea resurselor financiare şi materiale, provocate de militari din vina acestora şi în legătura cu îndeplinirea serviciului militar sau a atribuţiilor de serviciu în cadrul Ministerului Apărării Naţionale, Ministerului de Interne, Serviciului Român de Informaţii, Serviciului de Protecţie şi Paza, Serviciului de Informaţii Externe, Serviciului de Telecomunicaţii Speciale şi Ministerului Justiției.

Obligarea la plata despăgubirilor pentru pagubele produse sau a contravalorii bunurilor şi serviciilor nedatorate, precum şi obligarea la restituirea sumelor încasate fără drept se face prin decizie de imputare.

Persoana interesată este persoana împotriva căreia s-a derulat procedura de angajare a răspunderii.

Conținutul ”plângerii” trebuie să includă: datele de identificare ale petentului, obiectul plângerii, motivarea în fapt și în drept, probele propuse.

Persoana care considera că imputarea sau reţinerea a fost făcută fără temei sau cu încălcarea legii, precum şi cea care, după ce a semnat un angajament de plata, constata că în realitate nu datorează, parţial sau total, suma pretinsa de unitate poate face contestaţie.

Termenul de introducere a contestației este de cel mult 30 de zile de la data comunicării sub semnătura a deciziei de imputare sau de la data semnării angajamentului de plata.

Contestaţiile se depun la unitatea care are în evidenţă debitul şi se soluționează de comandantul sau șeful care a emis decizia de imputare sau a cărei comisie a efectuat cercetarea administrativă privind paguba pentru care s-a semnat angajamentul de plată.

Împotriva hotărârii pronunţate asupra contestaţiei cel nemulţumit poate face plângere în cel mult 15 zile de la data comunicării hotărârii. Sancțiunea nerespectării termenului de depunere a plângerii constă în respingerea acțiunii ca fiind tardivă.

Plângerea se depune la unitatea care are în evidenta debitul,

iar aceasta este obligată să o înainteze comisiei de jurisdicţie a imputaţiilor în cel mult 5 zile de la înregistrare.

## Legea nr. 98/2016 – achiziții publice

Domeniul de lucru este dat de procedurile de achiziții publice.

În aceste proceduri, participă de regulă profesioniști – operator economic - și nu cetățeni ori rezidenți.

Cererea poate fi introdusă de persoana care se consideră vătămată - orice operator economic care îndeplineşte cumulativ următoarele condiții: *(i) are sau a avut un interes în legătură cu o procedură de atribuire; și (ii) a suferit, suferă sau riscă să sufere un prejudiciu ca o consecință a unui act al autorității contractante, de natură să producă efecte juridice, ori ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind o procedură de atribuire.*

Nu se pot introduce (sunt inadmisibile) plângerile de la persoane terțe față de procedură, chiar dacă sunt beneficiari indirecți ai acesteia.

Actele administrative atacate sunt documentele din procedura de atribuire, cum ar fi caietul de sarcini, definite ca *orice act, orice operațiune care produce sau poate produce efecte juridice, neîndeplinirea în termenul legal a unei obligații prevăzute de legislația în materie, omisiunea ori refuzul de a emite un act sau de a efectua o anumită operațiune, în legătură cu sau în cadrul unei proceduri de atribuire.*

Contestarea trebuie să verifice un interes.

Conținutul ”contestației” trebuie să includă: datele de identificare ale petentului, obiectul plângerii, motivarea în fapt și în drept, probele propuse.

Organul competent pentru soluționarea contestațiilor este Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor.

Remediile, căile de atac şi procedura de soluţionare a acestora, pe cale administrativ-jurisdicţională sau judiciară, în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune, precum şi organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor sunt reglementate de **Legea nr. 101/2016.**

Pentru soluționarea contestației, persoana care se consideră vătămată se poate adresa:
a) fie pe cale administrativ-jurisdicţională Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor;
b) fie pe cale judiciară instanței de judecată.

Termenul de introducere a plângerii este de 10 zile/5 zile (art. 8 din Legea nr. 101/2016). Nerespectarea termenului duce la respingerea acțiunii ca fiind tardivă.

## Legea nr. 21/1991 privind cetățenia

Domeniul de lucru este dat de procedura de acordare/redobândire ori de retragere a cetățeniei române.

Instituția competentă este Comisia pentru cetăţenie, denumită în continuare Comisia, entitate fără personalitate juridică din cadrul Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie.

Procedura privind acordarea/redobândi-rea cetățeniei se finalizează cu un raport motivat privind propunerea de admitere/respingere a cererii.

Împotriva acestui act se poate introduce o plângere în condițiile Legii nr. 554/2004.

În procedura de retragere a cetățeniei, orice autoritate sau persoană care are cunoştinţă de existenţa unui motiv pentru retragerea cetăţeniei române poate sesiza, în scris, Comisia, având obligaţia să prezinte dovezile de care dispune.

Analiza sesizării de retragere se face în contradictoriu, cu participarea persoanei care a făcut sesizarea și a persoanei în cauză (citarea persoanei în cauză la domiciliul cunoscut sau, dacă acesta nu se cunoaşte, prin publicarea citației în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a. Citarea persoanei are loc cu cel puțin 6 luni înainte de termenul fixat pentru dezbaterea sesizării.)

La termenul stabilit pentru dezbaterea sesizării, Comisia verifică îndeplinirea condiţiilor necesare retragerii cetăţeniei române. Aceasta audiază persoanele citate, precum şi persoana în cauză. Lipsa persoanei legal citate nu împiedică desfăşurarea procedurilor de retragere a cetăţeniei române.

Preşedintele Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie emite ordinul de retragere a cetăţeniei române, respectiv de respingere a sesizării de retragere a cetăţeniei, în cazul în care constată neîndeplinirea condiţiilor prevăzute de lege.

Ordinul preşedintelui Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie de admitere sau de respingere a sesizării de retragere a cetăţeniei se comunică persoanei în cauză, precum şi persoanei care a făcut sesizarea, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire.

Ordinul poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la secţia de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului de la domiciliul sau, după caz, reşedinţa solicitantului. Nerespectarea termenului duce la respingerea acțiunii ca fiind tardivă.

Dacă solicitantul nu are domiciliul sau reşedinţa în România, ordinul poate fi atacat, în acelaşi termen, la Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Tribunalului Bucureşti. Hotărârea tribunalului este definitivă şi irevocabilă.

## Ordonanța nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora

Domeniul de lucru este dat de materia fondurilor europene, inclusiv Scheme de plată/Măsuri de sprijin și ajutor derulate de APIA – Agenția pentru Plăți și Intervenție în Agricultură, cum ar fi tinerii fermieri, agricultură și mediu etc.

Ipoteza de lucru este că autoritatea de gestiune a fondurilor europene constată o neregulă în acordarea acestor fonduri și dispune recuperarea lor.

Pentru recuperare se va emite de către Autoritatea publică un titlu de creanță, individualizând suma de plată.

Actul administrativ atacat este titlul de creanță. Prin titlul de creanță se stabilesc sume de recuperat de la beneficiar pentru faptul de fi în prezența unei nereguli.

Persoana interesată (debitorul) va depune o contestație prealabilă. Contestația este o cale administrativă de atac și nu înlătura dreptul la acțiune al celui care se consideră lezat în drepturile sale printr-un act administrativ, în condițiile legii.

Termenul de introducere a contestației prealabile este de 30 de zile de la comunicarea actului. Termenul este un termen de decădere a cărui nerespectare se sancționează cu respingerea contestației prealabile.

Contestația cuprinde:

a) datele de identificare a contestatarului;
b) obiectul contestației;
c) motivele de fapt și de drept;
d) dovezile pe care se întemeiază;
e) semnătura contestatarului sau a împuternicitului acestuia, precum și ștampila, în cazul persoanelor juridice.

Obiectul contestației administrative îl constituie numai sumele și măsurile stabilite și înscrise în procesul-verbal de stabilire a creanței bugetare care reprezintă titlu de creanță.

Contestația administrativă se depune la autoritatea publică emitentă a titlului de creanță care este contestat și nu este supusă taxelor de timbru.

Contestația poate fi retrasă de contestatar până la soluționarea acesteia.

Autoritatea publică emitentă a titlului de creanță se va pronunța prin decizie motivată cu privire la admiterea, în tot sau în parte, a contestației sau la respingerea ei, în termen de 30 de zile de la data înregistrării contestației sau a completării acesteia după caz.

Autoritatea publică competentă cu soluționarea contestației *poate suspenda*, prin

decizie motivată, procedura de soluţionare atunci când:

a) structura de control care a efectuat activitatea de verificare prevăzută la art. 21 a sesizat organele în drept cu privire la existenţa indiciilor săvârşirii unei infracţiuni, a cărei constatare ar avea o influenţă hotărâtoare asupra soluţiei ce urmează să fie dată în procedura administrativă;

b) soluţionarea cauzei depinde în tot sau în parte de existenţa sau inexistenţa unui drept care face obiectul unei alte judecăţi.

c) soluţionarea cauzei depinde de reanalizarea cererii de plată şi a tuturor documentelor ce au stat la baza emiterii titlului de creanţă pentru beneficiarii persoane fizice sau juridice îndreptăţite să primească, numai pe baza unei cereri de plată, subvenţii ori ajutoare care sunt finanţate din fonduri europene şi/sau fonduri publice naţionale aferente acestora în cadrul politicii agricole comune şi din Programul Naţional de Dezvoltare Rurală 2007-2013.

Soluțiile posibile: admiterea contestației, respingerea contestației, suspendarea soluționării contestației.

În cazul admiterii contestaţiei, se decide anularea titlului de creanţă atacat şi, după caz, emiterea unui nou titlu, care va avea în vedere strict considerentele deciziei.

Introducerea contestaţiei pe calea administrativă nu suspendă executarea titlului de creanţă. Pentru suspendarea executării actului administrativ, este necesar a se sesiza instanța de judecată în condițiile art. 14 ori 15 din Legea nr. 554/2004. O condiție prealabilă pentru admiterea cererii de suspendare este depunerea unei cauțiuni.

Decizia de soluționare a contestației este definitivă în sistemul căilor administrative de atac.

Deciziile pronunțate în soluționarea contestațiilor pot fi atacate de către contestatar la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în conformitate cu prevederile Legii nr. 554/2004, şi anume Tribunalul sau Curtea de Apel, în funcție de obiectul cauzei, în condițiile art. 10.

**!!!** Pentru un eficient acces la justiție, este recomandabilă consultarea unui specialist în domeniul dreptului.

*Soluționarea procedurii prealabile este o condiție a accesului la instanța de judecată.*

În lipsa acestei decizii de soluționare, persoana interesată va putea introduce o acțiune în obligație de a face pentru a obține obligarea autorității la emiterea deciziei de soluționare.

Cererea de chemare în judecată va avea forma obișnuită, cu indicarea obiectului acțiunii și anume anularea

titlului de creanță și a deciziei de soluționare a contestației.

Pentru mai multe detalii, se poate utiliza informația din capitolul privind contestarea titlurilor de creanță fiscală ori a titlurilor executorii, în condițiile Codul de procedură fiscală.

Calea de atac este *recursul*.

Competența de soluționare a acțiunii și a recursului se stabilesc după regulile stabilite de Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.

# IV. PROCEDURI DE CONTESTARE ÎN MATERIA ASIGURĂRILOR SOCIALE

## 4.1. Cadru legislativ

**Legea nr. 263 din 16 decembrie 2010 privind sistemul unitar de pensii publice**

Legea reglementează organizarea şi funcţionarea sistemului public de pensii şi statuează în art. 1-4 următoarele:

**„Art. 1** - Dreptul la asigurări sociale este garantat de stat şi se exercită, în condiţiile prezentei legi, prin sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale, denumit în continuare sistemul public de pensii".

Principiile normative ale sistemului public de pensii sunt enunţate şi enumerate la art.2:
„Sistemul public de pensii se organizează şi funcţionează având ca principii de bază:
**a)** principiul unicităţii, potrivit căruia statul organizează şi garantează sistemul public de pensii bazat pe aceleaşi norme de drept, pentru toţi participanţii la sistem;
**b)** principiul obligativităţii, potrivit căruia persoanele fizice şi juridice au, conform legii, obligaţia de a participa la sistemul public de pensii, drepturile de asigurări sociale exercitându-se corelativ cu îndeplinirea obligaţiilor;
**c)** principiul contributivităţii, conform căruia fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuţiilor datorate de persoanele fizice şi juridice participante la sistemul public de pensii, drepturile de asigurări sociale cuvenindu-se în temeiul contribuţiilor de asigurări sociale plătite;
**d)** principiul egalităţii, prin care se asigură tuturor participanţilor la sistemul public de pensii, contribuabili şi beneficiari, un tratament nediscriminatoriu, între persoane aflate în aceeaşi situaţie juridică, în ceea ce priveşte drepturile şi obligaţiile prevăzute de lege;
**e)** principiul repartiţiei, pe baza căruia fondurile de asigurări sociale se redistribuie pentru plata obligaţiilor ce revin sistemului public de pensii, conform legii;
**f)** principiul solidarităţii sociale, conform căruia participanţii la sistemul public de pensii îşi asumă reciproc obligaţii şi beneficiază de drepturi pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea riscurilor asigurate prevăzute de lege;
**g)** principiul autonomiei, bazat pe administrarea de sine stătătoare a

sistemului public de pensii, conform legii;
**h)** principiul imprescriptibilităţii, potrivit căruia dreptul la pensie nu se prescrie;
**i)** principiul incesibilităţii, potrivit căruia dreptul la pensie nu poate fi cedat, total sau parţial.
Potrivit dispoziţiilor art. 3: **(1)** În înţelesul prezentei legi, termenii şi expresiile de mai jos au următoarele semnificaţii:

**a)** *asigurat* - persoana fizică pentru care angajatorul/entitatea asimilată angajatorului este obligat/ă să reţină şi să plătească contribuţia de asigurări sociale, persoana fizică care realizează venituri din activităţi independente sau drepturi de proprietate intelectuală şi care, pe baza declaraţiei individuale de asigurare, datorează contribuţia de asigurări sociale, potrivit prevederilor Legii nr. **227/ 2015** privind **Codul fiscal**, cu modificările şi completările ulterioare, precum şi persoana fizică ce achită contribuţia de asigurări sociale pe baza contractului de asigurare socială, potrivit prezentei legi;
**c)** contract de asigurare socială - contractul încheiat, voluntar, între persoane fizice şi casele teritoriale de pensii în scopul asigurării în sistemul public de pensii în vederea obţinerii pensiei pentru limită de vârstă sau în vederea completării venitului asigurat utilizat la calculul acestei categorii de pensie;
**d)** contribuabil - persoana fizică sau juridică ce plăteşte contribuţii de asigurări sociale sistemului public de pensii, conform prezentei legi;
**e)** *declaraţie individuală de asigurare* - declaraţia fiscală pe baza căreia se realizează declararea veniturilor care reprezintă baza de calcul al contribuţiei de asigurări sociale în cazul persoanelor care realizează venituri din activităţi independente sau din drepturi de proprietate intelectuală pentru care există obligaţia depunerii acesteia şi care constituie documentul pe baza căruia se stabileşte, în sistemul public de pensii, stagiul de cotizare şi punctajul lunar, anual şi mediu anual;
**f)** *declaraţie nominală de asigurare* - declaraţia fiscală pe baza căreia se realizează declararea veniturilor care reprezintă baza lunară de calcul al contribuţiei de asigurări sociale în cazul persoanelor care realizează venituri din salarii şi asimilate salariilor, precum şi în cazul persoanelor care realizează venituri din drepturi de proprietate intelectuală, altele decât cele prevăzute la lit. e), care constituie documentul pe baza căruia se stabileşte stagiul de cotizare şi punctajul lunar, anual şi mediu anual;
**g)** locuri de muncă în condiţii deosebite - locurile de muncă unde gradul de expunere la factorii de risc profesional sau la condiţiile specifice unor categorii de servicii publice, pe toată durata timpului normal de muncă, poate conduce în timp la îmbolnăviri profesionale, la

comportamente riscante în activitate, cu consecinţe asupra securităţii şi sănătăţii în muncă a asiguraţilor;
**h)** locuri de muncă în condiţii speciale - locurile de muncă unde gradul de expunere la factorii de risc profesional sau la condiţiile specifice unor categorii de servicii publice, pe durata a cel puţin 50% din timpul normal de muncă, poate conduce în timp la îmbolnăviri profesionale, la comportamente riscante în activitate, cu consecinţe grave asupra securităţii şi sănătăţii în muncă a asiguraţilor;
**i)** abrogat.
**j)** perioade asimilate - perioadele pentru care nu s-au datorat sau plătit contribuţii de asigurări sociale şi care sunt asimilate stagiului de cotizare în sistemul public de pensii;
**k)** prestaţii de asigurări sociale - veniturile de înlocuire acordate la intervenirea riscurilor asigurate sub formă de pensii, ajutoare sau alte tipuri de prestaţii prevăzute de prezenta lege, pentru pierderea totală ori parţială a veniturilor asigurate;
**l)** punctaj lunar - numărul de puncte realizat de asigurat într-o lună, calculat prin raportarea câştigului salarial brut lunar sau, după caz, a venitului lunar asigurat, care a constituit baza de calcul al contribuţiei de asigurări sociale, la câştigul salarial mediu brut din luna respectivă, comunicat de Institutul Naţional de Statistică;
**m)** punctaj anual - numărul de puncte realizat de asigurat pe parcursul unui an calendaristic, obţinut prin împărţirea la 12 a sumei punctajelor lunare;
**n)** punctaj mediu anual - numărul de puncte realizat de asigurat, calculat prin raportarea punctajului total realizat de acesta în întreaga perioadă de activitate la numărul anilor corespunzători stagiului complet de cotizare prevăzut de lege la data pensionării;
**o)** riscuri asigurate - evenimentele care, la producerea efectelor lor, obligă instituţiile sistemului public de pensii să acorde asiguraţilor prestaţiile sociale, cu respectarea prevederilor prezentei legi (invaliditate, bătrâneţe şi deces);
**p)** *stagiu de cotizare* - perioada de timp pentru care s-au datorat contribuţii de asigurări sociale la sistemul public de pensii, precum şi cea pentru care asiguraţii cu contract de asigurare socială au datorat şi plătit contribuţii de asigurări sociale la sistemul public de pensii;
**q)** abrogat;
**r)** stagiu complet de cotizare - perioada de timp prevăzută de prezenta lege în care asiguraţii au realizat stagiul de cotizare pentru a putea beneficia de pensie pentru limită de vârstă, pensie anticipată sau pensie anticipată parţială;
**t)** stagiu minim de cotizare - perioada minimă de timp prevăzută de prezenta lege în care asiguraţii au realizat stagiul de cotizare pentru a putea beneficia de pensie, la împlinirea vârstei standard de pensionare;

**u)** stagiu potențial - perioada de timp prevăzută de prezenta lege, considerată stagiu de cotizare și acordată la calculul pensiei de invaliditate, ca o creditare pentru stagiul de cotizare nerealizat din cauza afecțiunilor invalidante;
**v)** vârstă standard de pensionare - vârsta stabilită de prezenta lege, pentru bărbați și femei, la care aceștia pot obține pensie pentru limită de vârstă, în condițiile legii, precum și vârsta din care se operează reducerile prevăzute de lege.
**w)** câștig salarial brut/salariu lunar brut - veniturile din salarii sau asimilate salariilor care au constituit/constituie baza de calcul al contribuției de asigurări sociale, conform legislației în vigoare pentru perioadele ulterioare datei de 31 martie 2001;
**x)** nevăzător - persoana care prezintă deficiență vizuală gravă, din cauza căreia este încadrată în grad de handicap grav;
**y)** venituri din activități dependente - venituri din salarii și venituri asimilate salariilor".

## Codul muncii (Legea nr. 53/2003)

Codul muncii reglementează tangențial domeniul asigurărilor sociale. Totuși, avem atât dispoziții de drept material, cât și dispoziții de drept procedural. Astfel, unele dintre articolele principial-relevante sunt următoarele:

**„Art. 1**

**(1)** Prezentul cod reglementează domeniul raporturilor de muncă, modul în care se efectuează controlul aplicării reglementărilor din domeniul raporturilor de muncă, precum și jurisdicția muncii.

**(2)** Prezentul cod se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice derogatorii.

**Art. 2**

Dispozițiile cuprinse în prezentul cod se aplică:
**a)** cetățenilor români încadrați cu contract individual de muncă, care prestează muncă în România;
**b)** cetățenilor români încadrați cu contract individual de muncă și care prestează activitatea în străinătate, în baza unor contracte încheiate cu un angajator român, cu excepția cazului în care legislația statului pe al cărui teritoriu se execută contractul individual de muncă este mai favorabilă;
**c)** cetățenilor străini sau apatrizi încadrați cu contract individual de muncă, care prestează muncă pentru un angajator român pe teritoriul României;
**d)** persoanelor care au dobândit statutul de refugiat și se încadrează cu contract individual de muncă pe teritoriul României, în condițiile legii;

**e)** ucenicilor care prestează muncă în baza unui contract de ucenicie la locul de muncă;
**f)** angajatorilor, persoane fizice şi juridice;
**g)** organizaţiilor sindicale şi patronale.

**„CAPITOLUL II: Principii fundamentale**

**Art. 3**

**(1)** Libertatea muncii este garantată prin Constituţie. Dreptul la muncă nu poate fi îngrădit.

**(2)** Orice persoană este liberă în alegerea locului de muncă şi a profesiei, meseriei sau activităţii pe care urmează să o presteze.

**(3)** Nimeni nu poate fi obligat să muncească sau să nu muncească într-un anumit loc de muncă ori într-o anumită profesie, oricare ar fi acestea.

**(4)** Orice contract de muncă încheiat cu nerespectarea dispoziţiilor alin. (1)-(3) este nul de drept.

**Art. 4**

**(1)** Munca forţată este interzisă.

**(2)** Termenul muncă forţată desemnează orice muncă sau serviciu impus unei persoane sub ameninţare ori pentru care persoana nu şi-a exprimat consimţământul în mod liber.

**(3)** Nu constituie muncă forţată munca sau activitatea impusă de autorităţile publice:
**a)** în temeiul legii privind serviciul militar obligatoriu[**]);
**b)** pentru îndeplinirea obligaţiilor civice stabilite prin lege;
**c)** în baza unei hotărâri judecătoreşti de condamnare, rămasă definitivă, în condiţiile legii;
**d)** în caz de forţă majoră, respectiv în caz de război, catastrofe sau pericol de catastrofe precum: incendii, inundaţii, cutremure, epidemii sau epizootii violente, invazii de animale sau insecte şi, în general, în toate circumstanţele care pun în pericol viaţa sau condiţiile normale de existenţă ale ansamblului populaţiei ori ale unei părţi a acesteia.

**Art. 5**

**(1)** În cadrul relaţiilor de muncă funcţionează principiul egalităţii de tratament faţă de toţi salariaţii şi angajatorii.

**(2)** Orice discriminare directă sau indirectă faţă de un salariat, bazată pe criterii de sex, orientare sexuală, caracteristici genetice, vârstă, apartenenţă naţională, rasă, culoare, etnie, religie, opţiune politică, origine socială, handicap, situaţie sau responsabilitate familială, apartenenţă ori activitate sindicală, este interzisă.

**(3)** Constituie discriminare directă actele şi faptele de excludere, deosebire, restricţie sau preferinţă, întemeiate pe unul sau mai multe dintre criteriile prevăzute la alin. (2), care au ca scop sau ca efect neacordarea, restrângerea ori înlăturarea recunoaşterii, folosinţei sau exercitării drepturilor prevăzute în legislaţia muncii.

**(4)** Constituie discriminare indirectă actele şi faptele întemeiate în mod aparent pe alte criterii decât cele prevăzute la alin. (2), dar care produc efectele unei discriminări directe.

**Art. 6**

**(1)** Orice salariat care prestează o muncă beneficiază de condiţii de muncă adecvate activităţii desfăşurate, de protecţie socială, de securitate şi sănătate în muncă, precum şi de respectarea demnităţii şi a conştiinţei sale, fără nicio discriminare.

**(2)** Tuturor salariaţilor care prestează o muncă le sunt recunoscute dreptul la negocieri colective, dreptul la protecţia datelor cu caracter personal, precum şi dreptul la protecţie împotriva concedierilor nelegale.

**(3)** Pentru munca egală sau de valoare egală este interzisă orice discriminare bazată pe criteriul de sex cu privire la toate elementele şi condiţiile de remunerare".

## Codul fiscal (Legea nr. 227/2015)

Dispoziţiile legale privind contribuţiile sociale obligatorii s-au aflat într-o dinamică evidentă în ultimii ani. Astăzi, Codul fiscal oferă o perspectivă inedită asupra acestei materii, la care se va face referire ulterior, astfel că reperele legislative sunt decisive.

Actualul Cod fiscal impune obligaţii în sfera a trei categorii de contribuţii sociale:

**„Art. 2 alin. (2)** Contribuţiile sociale obligatorii reglementate prin prezentul cod sunt următoarele:
**a)** contribuţiile de asigurări sociale, datorate bugetului asigurărilor sociale de stat;
**b)** contribuţia de asigurări sociale de sănătate, datorată bugetului Fondului naţional unic de asigurări sociale de sănătate;
**c)** contribuţia asiguratorie pentru muncă, datorată bugetului general consolidat".

Codul fiscal defineşte veniturile din pensii şi stabileşte modalitatea de impozitare a acestora:

**„Art. 99**: Definirea veniturilor din pensii:

(1) Veniturile din pensii reprezintă sume primite ca pensii de la fondurile înfiinţate din contribuţiile sociale obligatorii făcute către un sistem de asigurări sociale, inclusiv cele din fonduri de pensii facultative şi cele finanţate de la bugetul de stat, diferenţe de venituri din pensii, precum şi sume reprezentând actualizarea acestora cu indicele de inflaţie.

(2) Drepturile primite în conformitate cu prevederile Legii nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi ale Legii nr. 204/2006 privind pensiile

facultative, cu modificările şi completările ulterioare, reprezintă venituri din pensii.

**Art. 100**: Stabilirea venitului impozabil lunar din pensii

(1) Venitul impozabil lunar din pensii se stabileşte prin deducerea din venitul din pensie a sumei neimpozabile lunare de 2.000 lei.

(2) La stabilirea venitului impozabil lunar aferent sumelor primite ca plată unică potrivit Legii nr. 411/2004, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi Legii nr. 204/2006, cu modificările şi completările ulterioare, fiecare fond de pensii acordă un singur plafon de venit neimpozabil stabilit potrivit prevederilor alin. (1).

**Art. 101**: Reţinerea impozitului din venitul din pensii

(1) Orice plătitor de venituri din pensii are obligaţia de a calcula lunar impozitul aferent acestui venit, de a-l reţine şi de a-l plăti la bugetul de stat, potrivit prevederilor prezentului articol.

(2) Impozitul se calculează prin aplicarea cotei de impunere de 10% asupra venitului impozabil lunar din pensii.

(3) Impozitul calculat se reţine la data efectuării plăţii pensiei şi se plăteşte la bugetul de stat până la data de 25 inclusiv a lunii următoare celei pentru care se face plata pensiei.

(4) Impozitul reţinut este impozit final al contribuabilului pentru veniturile din pensii.

(5) În cazul unei pensii care nu este plătită lunar, impozitul ce trebuie reţinut se stabileşte prin împărţirea pensiei plătite la fiecare din lunile cărora le este aferentă pensia.

(6) Drepturile de pensie restante se defalcă pe lunile la care se referă, în vederea calculării impozitului datorat, reţinerii şi plăţii acestuia.

(7) Veniturile din pensiile de urmaş vor fi individualizate în funcţie de numărul acestora, iar impozitarea se va face în raport cu drepturile cuvenite fiecărui urmaş.

(8) În cazul veniturilor din pensii şi/sau al diferenţelor de venituri din pensii stabilite pentru perioade anterioare, conform legii, impozitul se calculează asupra venitului impozabil lunar şi se reţine la data efectuării plăţii, în conformitate cu reglementările legale în vigoare la data plăţii, şi se plăteşte până la data de 25 a lunii următoare celei în care s-au plătit.

(9) În cazul veniturilor din pensii şi/sau al diferenţelor de venituri din pensii, sumelor reprezentând actualizarea acestora cu indicele de inflaţie, stabilite în baza hotărârilor judecătoreşti rămase definitive şi irevocabile/hotărârilor judecătoreşti definitive şi executorii, impozitul se calculează separat faţă de impozitul aferent drepturilor lunii curente, prin aplicarea cotei de 10%

asupra venitului impozabil, impozitul reţinut fiind impozit final. Venitul impozabil din pensii se stabileşte prin deducerea din suma totală a contribuţiei individuale de asigurări sociale de sănătate, datorată, după caz, potrivit legii în vigoare în perioada căreia îi sunt aferente şi a sumei neimpozabile lunare, stabilită potrivit legislaţiei în vigoare la data plăţii. Impozitul se reţine la data efectuării plăţii, în conformitate cu reglementările legale în vigoare la data plăţii veniturilor respective. Impozitul astfel reţinut se plăteşte până la data de 25 inclusiv a lunii următoare celei în care s-au plătit veniturile.

(10) Impozitul pe veniturile din pensii se reţine şi se plăteşte la bugetul de stat.

(11) Plătitorul de venituri din pensii este obligat să determine valoarea totală a impozitului anual pe veniturile din pensii, pentru fiecare contribuabil.

(12) Contribuabilii pot dispune asupra destinaţiei unei sume reprezentând până la 3,5% din impozitul stabilit la alin. (11), pentru susţinerea entităţilor nonprofit care se înfiinţează şi funcţionează în condiţiile legii şi a unităţilor de cult, precum şi pentru acordarea de burse private, potrivit legii, în conformitate cu reglementările art. 123[1].” (...)

„**Art. 135**: Sfera contribuţiilor sociale
În sensul prezentului titlu, contribuţiile sociale definite la art. 2 alin. (2) sunt contribuţii sociale obligatorii.

**Art. 135[1]**: Definiţii
În înţelesul prezentului titlu, prin salariu de bază minim brut pe ţară se înţelege salariul de bază minim brut pe ţară garantat în plată aprobat prin hotărâre a Guvernului.

CAPITOLUL II: Contribuţiile de asigurări sociale datorate bugetului asigurărilor sociale de stat.

SECŢIUNEA 1: Contribuabilii/Plătitorii de venit la sistemul public de pensii.

**Art. 136**: Contribuabilii/Plătitorii de venit la sistemul public de pensii
Următoarele persoane au calitatea de contribuabili/plătitori de venit la sistemul public de pensii, cu respectarea legislaţiei europene aplicabile în domeniul securităţii sociale, precum şi a acordurilor privind sistemele de securitate socială la care România este parte, după caz:
a) cetăţenii români, cetăţenii altor state sau apatrizii, pe perioada în care au, conform legii, domiciliul ori reşedinţa în România;
b) cetăţenii români, cetăţenii altor state şi apatrizii care nu au domiciliul sau reşedinţa în România, în condiţiile prevăzute de legislaţia europeană aplicabilă în domeniul securităţii sociale, precum şi de acordurile privind sistemele de securitate socială la care România este parte;
c) persoanele fizice şi juridice care au calitatea de angajatori sau sunt asimilate acestora, atât pe perioada în care persoanele fizice care

realizează venituri din salarii ori asimilate salariilor desfăşoară activitate, cât şi pe perioada în care acestea beneficiază de concedii şi indemnizaţii de asigurări sociale de sănătate;
d) Agenţia Naţională pentru Ocuparea Forţei de Muncă, prin agenţiile pentru ocuparea forţei de muncă judeţene şi a municipiului Bucureşti, pentru persoanele care beneficiază de indemnizaţie de şomaj sau, după caz, de alte drepturi de protecţie socială ori de indemnizaţii de asigurări sociale de sănătate care se acordă din bugetul asigurărilor pentru şomaj, potrivit legii, şi pentru care dispoziţiile legale prevăd plata de contribuţii de asigurări sociale datorate bugetului asigurărilor sociale de stat din bugetul asigurărilor pentru şomaj;
e) Casa Naţională de Asigurări de Sănătate, prin casele de asigurări de sănătate subordonate, pentru persoanele prevăzute la art. 1 alin. (2), art. 23 alin. (2) şi la art. 32 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile şi indemnizaţiile de asigurări sociale de sănătate, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 399/2006, cu modificările şi completările ulterioare;
f) unităţile trimiţătoare, pentru personalul român trimis în misiune permanentă în străinătate, inclusiv pentru categoriile de personal trimise în misiune temporară sau permanentă în străinătate prevăzute prin hotărâre a Guvernului, pentru soţul/soţia care însoţeşte personalul trimis în misiune permanentă în străinătate şi căruia/căreia i se suspendă raporturile de muncă sau raporturile de serviciu şi pentru membrii Corpului diplomatic şi consular al României, cărora li se suspendă raporturile de muncă, ca urmare a participării la cursuri ori alte forme de pregătire în străinătate, pe o durată care depăşeşte 90 de zile calendaristice."

Din perspectiva excepţiilor, **art. 141** prevede care sunt excepţiile specifice contribuţiilor de asigurări sociale: „Se exceptează de la plata contribuţiilor de asigurări sociale următoarele venituri:
a) prestaţiile suportate din bugetul asigurărilor sociale de stat, potrivit legii;
b) veniturile din salarii şi asimilate salariilor realizate de către persoanele fizice asigurate în sisteme proprii de asigurări sociale, din activităţi pentru care există obligaţia asigurării în aceste sisteme potrivit legii;
c) veniturile acordate, potrivit legii, personalului militar în activitate, poliţiştilor şi funcţionarilor publici cu statut special care îşi desfăşoară activitatea în instituţiile din sectorul de apărare, ordine publică şi securitate naţională, pentru care se datorează contribuţie individuală la bugetul de stat potrivit Legii nr. **223/2015** privind pensiile militare de stat.
d) ajutoarele/sumele acordate potrivit legii, în cazul decesului

personalului din cadrul instituţiilor publice de apărare, ordine publică şi securitate naţională, decedat ca urmare a participării la acţiuni militare, şi indemnizaţiile lunare de invaliditate acordate personalului ca urmare a participării la acţiuni militare.

**Legea nr. 76 din 16 ianuarie 2002 privind sistemul asigurărilor pentru şomaj şi stimularea ocupării forţei de muncă**

Stimularea ocupării forţei de muncă reprezintă un deziderat major pentru orice societate. Având în vedere această realitate, prezentarea planului normativ devine foarte importantă, pentru că prin intermediul legislaţiei specifice pozitive se stabileşte cadrul în care se poate acţiona pentru protejarea acestei categorii de persoane vulnerabile.

Potrivit dispoziţiilor **art. 22[1]** din lege: „(1) Persoanele care sunt supuse legislaţiei de asigurări sociale din România în condiţiile prevăzute de reglementările Uniunii Europene cu privire la aplicarea regimurilor de securitate socială a salariaţilor, lucrătorilor independenţi şi membrilor familiilor acestora care se deplasează în interiorul Uniunii Europene sau de reglementările europene privind coordonarea sistemelor de securitate socială, având angajator care nu are sediul social ori reprezentanţa pe teritoriul României, se pot asigura în sistemul asigurărilor pentru şomaj din România prin încheierea unui contract de asigurare pentru şomaj, cu agenţia pentru ocuparea forţei de muncă în a cărei rază teritorială îşi au, după caz, domiciliul, reşedinţa sau îşi exercită dreptul la rezidenţă potrivit legii, în condiţiile în care sunt asigurate în sistemul public de pensii şi în sistemul asigurărilor sociale de sănătate şi nu au statut de pensionar, conform legii”.

**Art. 33** din acelaşi act normativ prevede că „din sursele financiare constituite în cadrul bugetului asigurărilor pentru şomaj se acoperă, în principal, următoarele cheltuieli privind:
a) plata indemnizaţiilor de şomaj, precum şi a prestaţiilor de şomaj aferente drepturilor stabilite de instituţiile competente în materie de şomaj din Islanda, Norvegia, Liechtenstein şi Elveţia, în condiţiile prezentei legi şi ale dispoziţiilor referitoare la prestaţia de şomaj prevăzute de reglementările Uniunii Europene cu privire la aplicarea regimurilor de securitate socială a salariaţilor, lucrătorilor independenţi şi membrilor familiilor acestora care se deplasează în interiorul Uniunii Europene, precum şi ale măsurilor adoptate, potrivit legii, în aplicarea acestor reglementări europene;
a[1]) prestaţiile de şomaj plătite de instituţiile competente în materie de şomaj din statele membre ale Uniunii Europene în primele 3 luni sau, după caz, 5 luni de indemnizare şi a căror

rambursare este solicitată Agenţiei Naţionale pentru Ocuparea Forţei de Muncă, în calitatea sa de organism de legătură pentru plata prestaţiilor de şomaj, stabilite în temeiul dispoziţiilor instrumentelor juridice europene de către instituţiile competente, în condiţiile dispoziţiilor referitoare la prestaţia de şomaj prevăzute de reglementările Uniunii Europene privind coordonarea sistemelor de securitate socială; b) plata contribuţiilor pentru asigurări sociale de stat pentru beneficiarii indemnizaţiilor de şomaj, stabilite potrivit legii". (...)

Potrivit dispoziţiilor **art. 48** din lege „(1)Beneficiarii de indemnizaţie de şomaj sunt asiguraţi în sistemul asigurărilor sociale de stat şi în sistemul asigurărilor sociale de sănătate şi beneficiază de toate drepturile prevăzute de lege pentru asiguraţii acestor sisteme.

(2) Contribuţia pentru asigurările sociale de stat se suportă din bugetul asigurărilor pentru şomaj şi se virează caselor de asigurări respective de către agenţiile pentru ocuparea forţei de muncă.

(3) Drepturile de asigurări sociale de stat ale persoanelor beneficiare de indemnizaţie de şomaj se suportă din bugetul asigurărilor sociale de stat.

(4) Pentru contribuţiile de asigurări sociale obligatorii, care se suportă din bugetul asigurărilor pentru şomaj şi se plătesc pentru drepturile la indemnizaţie de şomaj şi alte drepturi băneşti, stabilite şi acordate din bugetul asigurărilor pentru şomaj pentru perioadele anterioare lunii în care se plătesc drepturile respective, în condiţiile legii, nu se datorează dobânzi şi penalităţi de întârziere".

## Legea nr. 95/2006 privind reforma sănătăţii

Asigurările sociale de sănătate reprezintă un mecanism complex de finanţare a protejării sănătăţii populaţiei, căreia i se asigură accesul la serviciile medicale de bază.

Legea nr. 95/2006 reglementează regimul asigurărilor sociale de sănătate, defineşte noţiunile tehnice folosite în domeniu, precizează diferitele tipuri de asigurări s.a.

Cele mai relevante articole de text din acest act normativ din perspectiva asiguratului:

"TITLUL VIII: Asigurările sociale de sănătate

CAPITOLUL I: Dispoziţii generale

**Art. 219**

(1) Asigurările sociale de sănătate reprezintă principalul sistem de finanţare a ocrotirii sănătăţii populaţiei care asigură accesul la un pachet de servicii de bază pentru asiguraţi.

(2) Obiectivele sistemului de asigurări sociale de sănătate sunt:

a) protejarea asiguraţilor faţă de costurile serviciilor medicale în caz de boală sau accident;
b) asigurarea protecţiei asiguraţilor în mod universal, echitabil şi nediscriminatoriu, în condiţiile utilizării eficiente a Fondului naţional unic de asigurări sociale de sănătate.

(3) Asigurările sociale de sănătate sunt obligatorii şi funcţionează ca un sistem unitar, iar obiectivele menţionate la alin. (2) se realizează pe baza următoarelor principii:
a) alegerea liberă de către asiguraţi a casei de asigurări;
b) solidaritate şi subsidiaritate în constituirea şi utilizarea fondurilor;
c) alegerea liberă de către asiguraţi a furnizorilor de servicii medicale, de medicamente şi de dispozitive medicale, în condiţiile prezentei legi şi ale contractului-cadru;
d) descentralizarea şi autonomia în conducere şi administrare;
e) participarea obligatorie la plata contribuţiei de asigurări sociale de sănătate pentru formarea Fondului naţional unic de asigurări sociale de sănătate;
f) participarea persoanelor asigurate, a statului şi a angajatorilor la managementul Fondului naţional unic de asigurări sociale de sănătate;
g) acordarea unui pachet de servicii medicale de bază, în mod echitabil şi nediscriminatoriu, oricărui asigurat;
h) transparenţa activităţii sistemului de asigurări sociale de sănătate;
i) libera concurenţă între furnizorii care încheie contracte cu casele de asigurări de sănătate.

(4) Pot funcţiona şi alte forme de asigurare a sănătăţii în diferite situaţii speciale. Aceste asigurări nu sunt obligatorii şi pot fi oferite voluntar de organismele de asigurare autorizate conform legii.

(5) Asigurarea voluntară complementară sau suplimentară de sănătate poate acoperi riscurile individuale în situaţii speciale şi/sau pe lângă serviciile acoperite de asigurările sociale de sănătate.

(6) Asigurarea voluntară de sănătate nu exclude obligaţia de a plăti contribuţia pentru asigurarea socială de sănătate.

(7) Ministerul Sănătăţii, ca autoritate naţională în domeniul sănătăţii, exercită controlul asupra sistemului de asigurări sociale de sănătate, din punctul de vedere al aplicării politicilor şi programelor în domeniul sanitar aprobate de Guvernul României, şi realizează coordonarea funcţionării eficiente a sistemului de asigurări sociale de sănătate organizat prin CNAS.

**Art. 220**

(1) Fondul naţional unic de asigurări sociale de sănătate, denumit în continuare fondul, este un fond special care se constituie şi se utilizează potrivit prezentei legi.

(2) Constituirea fondului se face din contribuţia de asigurări sociale de sănătate, denumită în continuare contribuţie, suportată de

asiguraţi, din sumele care se distribuie fondului din contribuţia asiguratorie pentru muncă, conform art. 220[6] alin. (4) lit. d) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările şi completările ulterioare, din subvenţii de la bugetul de stat, precum şi din alte surse - donaţii, sponsorizări, dobânzi, exploatarea patrimoniului CNAS şi al caselor de asigurări de sănătate potrivit legii.

(3) Gestionarea fondului se face, în condiţiile legii, prin CNAS şi prin casele de asigurări de sănătate.

(4) CNAS propune, cu avizul conform al Ministerului Sănătăţii, proiecte de acte normative pentru asigurarea funcţionării sistemului de asigurări sociale de sănătate. Pentru proiectele de acte normative care au incidenţă asupra fondului, elaborate de ministere şi de celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, este obligatorie obţinerea avizului conform al CNAS.

**Art. 221**

(1) În înţelesul prezentului titlu, termenii şi noţiunile folosite au următoarele semnificaţii:

a) *serviciile medicale* - acele servicii nominalizate în pachetele de servicii, furnizate de către persoanele fizice şi juridice, potrivit prezentului titlu;

b) *furnizorii* - persoane fizice sau juridice autorizate de Ministerul Sănătăţii pentru a furniza servicii medicale, medicamente şi dispozitive medicale;

c) *pachetul de servicii de bază* - se acordă asiguraţilor şi cuprinde serviciile medicale, serviciile de îngrijire a sănătăţii, medicamentele, materialele sanitare, dispozitivele medicale şi alte servicii la care au dreptul asiguraţii şi se aprobă prin hotărâre a Guvernului;

d) *pachetul minimal de servicii* - se acordă persoanelor care nu fac dovada calităţii de asigurat şi cuprinde servicii de îngrijire a sănătăţii, medicamente şi materiale sanitare numai în cazul urgenţelor medico-chirurgicale şi al bolilor cu potenţial endemo - epidemic, monitorizarea evoluţiei sarcinii şi a lăuzei, servicii de planificare familială, servicii de prevenţie şi îngrijiri de asistenţă medicală comunitară şi se aprobă prin hotărâre a Guvernului;

e) *autorizarea* - reprezintă un control al calificării şi al respectării legislaţiei existente în domeniu, efectuat pentru toate tipurile de furnizori, necesar pentru a obţine permisiunea de a furniza servicii medicale în România;

f) *evaluarea* - o procedură externă de verificare a performanţelor unui furnizor de servicii medicale prin care se recunoaşte că furnizorul supus acestui proces corespunde standardelor prealabil stabilite în scopul de a garanta calitatea tuturor serviciilor medicale furnizate;

g) *contractarea* - procesul prin care se reglementează relaţiile dintre casele de asigurări de sănătate şi furnizori în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate;

h) *preț de referință* - prețul utilizat în sistemul de asigurări sociale de sănătate pentru plata unor servicii medicale, a medicamentelor și a dispozitivelor medicale, potrivit politicii de prețuri a Ministerului Sănătății;
i) dispozitive medicale, tehnologii și dispozitive asistive - orice articol, echipament sau produs care este utilizat în scopul de a crește, menține sau îmbunătăți capacitățile funcționale ale persoanei; inclusiv pentru corectarea văzului, auzului, pentru protezarea membrelor, respectiv proteze, orteze, dispozitive de mers, necesare în scopul recuperării unor deficiențe organice sau fiziologice, precum și alte tipuri de dispozitive prevăzute în contractul-cadru și normele de aplicare ale acestuia;
j) *coplata* - suma care reprezintă plata contribuției bănești a asiguratului, în temeiul obligației prevăzute la art. 231 lit. g), pentru a putea beneficia de serviciile medicale din pachetul de servicii de bază, în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate, în cuantumul și în condițiile stabilite prin contractul - cadru privind condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate, potrivit prevederilor art. 229 alin. (3) lit. j);
k) *prețul de decontare* - prețul suportat din fond pentru medicamentele, materialele sanitare, dispozitivele medicale și altele asemenea care se eliberează prin farmaciile cu circuit deschis pentru asigurații cuprinși în cadrul programelor naționale de sănătate curative. Lista acestora și prețul de decontare se aprobă prin ordin comun al ministrului sănătății și al președintelui CNAS.
l) medic prescriptor în sistemul de asigurări sociale de sănătate - medicul aflat în relație contractuală cu o casă de asigurări de sănătate care emite o prescripție medicală ca urmare a actului medical propriu sau scrisorii medicale emise de un alt medic aflat în relație contractuală cu o casă de asigurări de sănătate.
(2) Definițiile care pot exista în alte legi și care sunt diferite de cele prevăzute la alin. (1) nu se aplică în cazul prezentei legi.

CAPITOLUL II: Asigurații -
SECȚIUNEA1: Persoanele asigurate

**Art. 222**

(1) Sunt asigurați, potrivit prezentei legi:
a) toți cetățenii români cu domiciliul sau reședința în țară;
b) cetățenii străini și apatrizii care au solicitat și au obținut prelungirea dreptului de ședere temporară ori au domiciliul în România;
c) cetățenii statelor membre ale UE, SEE și Confederației Elvețiene care nu dețin o asigurare încheiată pe teritoriul altui stat membru care produce efecte pe teritoriul României, care au solicitat și au obținut dreptul de rezidență în România, pentru o perioadă de peste 3 luni;

d) persoanele din statele membre ale UE, SEE şi Confederaţiei Elveţiene care îndeplinesc condiţiile de lucrător frontalier şi anume desfăşoară o activitate salariata sau independentă în România şi care rezidă în alt stat membru în care se întoarce de regulă zilnic ori cel puţin o dată pe săptămână.

(2) În cazul persoanelor prevăzute la alin. (1) care se încadrează în categoria celor care realizează veniturile prevăzute la art. 155 alin. (1) lit. a) din Legea nr.227/2015, cu modificările şi completările ulterioare, calitatea de asigurat în sistemul de asigurări sociale de sănătate şi dreptul la pachetul de bază se acordă de la data începerii raporturilor de muncă/serviciu.

(3) Persoanele prevăzute la alin. (1) care se încadrează în categoria celor care realizează veniturile prevăzute la art. 155 alin. (1) lit. b)-h), precum şi în cazul celor prevăzute la art. 180 din Legea nr. 227/2015, cu modificările şi completările ulterioare, dobândesc calitatea de asigurat în sistemul de asigurări sociale de sănătate şi au dreptul la pachetul de bază de la data depunerii declaraţiei, prevăzută la art. 147 alin. (1) sau art. 174 alin. (3) din Legea nr. 227/2015, cu modificările şi completările ulterioare, după caz.

(4) Pentru persoanele prevăzute la alin. (1) care se încadrează în categoria celor care au calitatea de contribuabili la sistemul de asigurări sociale de sănătate, potrivit Legii nr. 227/2015, cu modificările şi completările ulterioare, şi care nu au efectuat plata contribuţiei la fond la termenele prevăzute în aceeaşi lege, sumele restante se recuperează de către A.N.A.F. în condiţiile legii, inclusiv obligaţii fiscale accesorii datorate pentru creanţele fiscale.

(5) Calitatea de asigurat şi drepturile de asigurare încetează:

a) pentru persoanele prevăzute la alin. (1) lit. a), odată cu pierderea dreptului de domiciliu sau reşedinţă în România, precum şi în condiţiile art. 267 alin. (2)-($2^2$), după caz;

b) pentru persoanele prevăzute la alin. (1) lit. b), odată cu pierderea dreptului de şedere în România, precum şi în condiţiile art. 267 alin. (2)-($2^2$), după caz;

c) pentru persoanele prevăzute la alin. (1) lit. c), odată cu pierderea dreptului de rezidenţă în România, pentru o perioadă de peste 3 luni, precum şi în condiţiile art. 267 alin. (2)-($2^2$), după caz;

d) pentru persoanele prevăzute la alin. (1) lit. d), odată cu pierderea calităţii de lucrător frontalier, precum şi în condiţiile art. 267 alin. (2) şi ($2^2$), după caz.

(6) Documentele justificative privind dobândirea calităţii de asigurat se stabilesc prin ordin al preşedintelui CNAS.

**Art. 223**

(1) Documentele prin care se atestă calitatea de asigurat sunt,

după caz, cardul național de asigurări sociale de sănătate, documentul rezultat prin accesarea de către furnizorii aflați în relații contractuale cu casele de asigurări de sănătate a instrumentului electronic pus la dispoziție de CNAS, adeverința de asigurat cu o valabilitate de 3 luni, pentru persoanele care refuză în mod expres, din motive religioase sau de conștiință, primirea cardului național sau adeverința de asigurat eliberată de casa de asigurări la care este înscris asiguratul în condițiile normelor metodologice pentru stabilirea documentelor justificative privind dobândirea calității de asigurat.

**Art. 224**

(1) Următoarele categorii de persoane beneficiază de asigurare, fără plata contribuției, în condițiile art. 154 din Legea nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare:

a) copiii până la vârsta de 18 ani, tinerii de la 18 ani până la vârsta de 26 de ani, dacă sunt elevi, inclusiv absolvenții de liceu, până la începerea anului universitar, dar nu mai mult de 3 luni de la terminarea studiilor, ucenici sau studenți, studenții - doctoranzi care desfășoară activități didactice, potrivit contractului de studii de doctorat, în limita a 4 - 6 ore convenționale didactice pe săptămână, precum și persoanele care urmează modulul instruirii individuale, pe baza cererii lor, pentru a deveni soldați sau gradați profesioniști;

b) tinerii cu vârsta de până la 26 de ani care provin din sistemul de protecție a copilului;

c) soțul, soția și părinții fără venituri proprii, aflați în întreținerea unei persoane asigurate;

d) persoanele ale căror drepturi sunt stabilite prin Decretul-lege nr. 118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, republicat, cu modificările și completările ulterioare, prin Legea nr. 51/1993 privind acordarea unor drepturi magistraților care au fost înlăturați din justiție pentru considerente politice în perioada anilor 1945-1989, cu modificările ulterioare, prin Ordonanța Guvernului nr. 105/1999 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate de către regimurile instaurate în România cu începere de la 6 septembrie 1940 până la 6 martie 1945 din motive etnice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 189/2000, cu modificările și completările ulterioare, prin Legea nr. 44/1994 privind veteranii de război, precum și unele drepturi ale invalizilor și văduvelor de război, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prin Legea nr. 309/2002 privind recunoașterea și acordarea unor drepturi persoanelor care au efectuat stagiul militar în

cadrul Direcţiei Generale a Serviciului Muncii în perioada 1950-1961, cu modificările şi completările ulterioare, precum şi persoanele prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) pct. 1 din Legea recunoştinţei pentru victoria Revoluţiei Române din Decembrie 1989, pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Braşov din noiembrie 1987 şi pentru revolta muncitorească anticomunistă din Valea Jiului-Lupeni - august 1977 nr. 341/2004, cu modificările şi completările ulterioare, pentru drepturile băneşti acordate de aceste legi;

e) persoanele cu handicap, pentru veniturile obţinute în baza Legii nr. 448/2006 privind protecţia şi promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările şi completările ulterioare;

f)bolnavii cu afecţiuni incluse în programele naţionale de sănătate stabilite de Ministerul Sănătăţii, până la vindecarea respectivei afecţiuni;

g) femeile însărcinate şi lăuzele;

h) persoanele fizice care se află în concedii medicale pentru incapacitate temporară de muncă, acordate în urma unor accidente de muncă sau a unor boli profesionale, precum şi cele care se află în concedii medicale acordate potrivit Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile şi indemnizaţiile de asigurări sociale de sănătate, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 399/2006, cu modificările şi completările ulterioare;

i) persoanele care se află în concediu de acomodare, potrivit Legii nr. 273/2004 privind procedura adopţiei, republicată, în concediu pentru creşterea copilului potrivit Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul şi indemnizaţia lunară pentru creşterea copiilor, aprobată cu modificări prin Legea nr.132/2011, cu modificările şi completările ulterioare;

j) persoanele care execută o pedeapsă privativă de libertate sau se află în arest preventiv în unităţile penitenciare, precum şi persoanele care se află în executarea unei măsuri educative ori de siguranţă privative de libertate, respectiv persoanele care se află în perioada de amânare sau de întrerupere a executării pedepsei privative de libertate;

k) persoanele care beneficiază de indemnizaţie de şomaj sau, după caz, de alte drepturi de protecţie socială care se acordă din bugetul asigurărilor pentru şomaj, potrivit legii;

l) persoanele reţinute, arestate sau deţinute care se află în centrele de reţinere şi arestare preventivă, străinii aflaţi în centrele de cazare în vederea returnării ori expulzării, precum şi cei care sunt victime ale traficului de persoane, care se află în timpul procedurilor necesare stabilirii identităţii şi sunt cazaţi în centrele special amenajate potrivit legii;

m) persoanele fizice care beneficiază de ajutor social potrivit Legii nr. 416/2001 privind venitul minim

garantat, cu modificările şi completările ulterioare;
n) persoanele fizice care au calitatea de pensionari, pentru veniturile din pensii, precum şi pentru veniturile realizate din drepturi de proprietate intelectuală;
o) persoanele cetăţeni români, care sunt victime ale traficului de persoane, pentru o perioadă de cel mult 12 luni;
p) personalul monahal al cultelor recunoscute, aflat în evidenţa Secretariatului de Stat pentru Culte.
q) voluntarii care îşi desfăşoară activitatea în cadrul serviciilor de urgenţă voluntare, în baza contractului de voluntariat, pe perioada participării la intervenţii de urgenţă sau a pregătirii în vederea participării la acestea, conform prevederilor Ordonanţei Guvernului nr. 88/2001 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea serviciilor publice comunitare pentru situaţii de urgenţă, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 363/2002, cu modificările şi completările ulterioare".

„SECŢIUNEA 1: Constituirea Fondului naţional unic de asigurări sociale de sănătate.

**Art. 265**

(1) Fondul se formează din:
a) contribuţii ale persoanelor fizice;
a[1]) sumele care se distribuie fondului din contribuţia asiguratorie pentru muncă, potrivit art. 220[6] alin. (4) litera d) din Legea nr. 227/2015, cu modificările şi completările ulterioare;
b) subvenţii de la bugetul de stat;
c)dobânzi, donaţii, sponsorizări, venituri obţinute din exploatarea patrimoniului CNAS şi caselor de asigurări, precum şi alte venituri, în condiţiile legii;
d)sume din veniturile proprii ale Ministerului Sănătăţii.

(2) Colectarea contribuţiilor datorate de persoanele obligate să se asigure, precum şi a contribuţiei asigurătorii pentru muncă datorată de angajator se face de către Ministerul Finanţelor Publice, prin ANAF şi organele fiscale subordonate acesteia, potrivit prevederilor Codului de procedură fiscală, cu modificările şi completările ulterioare.

(3) Pentru acoperirea deficitului bugetului fondului, în vederea asigurării serviciilor medicale, medicamentelor, materialelor sanitare, dispozitivelor medicale şi altor servicii la care au dreptul asiguraţii, după epuizarea fondului de rezervă veniturile bugetului fondului se completează cu sume care se alocă de la bugetul de stat.

(4) Fondul de rezervă se constituie în anii în care bugetul fondului este excedentar, nu primeşte sume în completare de la bugetul de stat potrivit alin. (3) şi se constituie numai după acoperirea deficitelor din anii precedenţi ale bugetului fondului.

(5) Veniturile asupra cărora se stabileşte contribuţia asiguratorie

pentru muncă şi cota de contribuţie sunt prevăzute în Legea nr. 227/2015".

**Titlul IX Cardul european şi cardul naţional de asigurări sociale de sănătate**

„CAPITOLUL II: Cardul european de asigurări sociale de sănătate

**Art. 327**

Cardul european conţine următorul set obligatoriu de informaţii vizibile:
a) numele şi prenumele asiguratului;
b) codul numeric personal al asiguratului;
c) data naşterii asiguratului;
d) data expirării cardului;
e) codul Organizaţiei Internaţionale pentru Standardizare pentru statul membru emitent al cardului;
f) numărul de identificare şi acronimul casei de asigurări de sănătate care emite cardul;
g) numărul cardului.

**Art. 328**

(1) Cardul european se eliberează asiguratului de către casa de asigurări de sănătate la care acesta este asigurat. De la 1 ianuarie 2008 costul cardului european se suportă din fond.

**Art. 337**

(1) Cardul naţional este un card electronic, distinct de cardul european, personal şi netransmisibil.

($1^1$) Reţinerea la nivelul furnizorilor de servicii medicale, medicamente şi dispozitive medicale a cardurilor naţionale şi/sau utilizarea de către aceştia fără drept, în scopul raportării şi validării unor servicii medicale/medicamente/dispozitive medicale, constituie infracţiunea de fals privind identitatea, prevăzută la art. 327 din Codul penal, şi se pedepseşte conform prevederilor Codului penal".

## Ordonanţa de urgenţă nr. 158 din 17 noiembrie 2005 privind concediile şi indemnizaţiile de asigurări sociale de sănătate

Problematica concediilor şi indemnizaţiilor de asigurări sociale de sănătate este una periferică în sfera asigurărilor sociale, dar totuşi actuală. Textele normative relevante pentru analiza noastră ar fi următoarele:

**„Art. 1**

**(1)** Persoanele asigurate pentru concedii şi indemnizaţii de asigurări sociale de sănătate în sistemul de asigurări sociale de sănătate, denumite în continuare asiguraţi, au dreptul, în condiţiile prezentei ordonanţe de urgenţă, pe perioada în care au domiciliul sau reşedinţa pe teritoriul României, la concedii medicale şi indemnizaţii de asigurări sociale de sănătate, dacă:
A. realizează venituri din desfăşurarea unei activităţi în baza unui contract individual de muncă, a unui raport de serviciu, act de detaşare sau a unui statut special prevăzut de lege, precum şi alte venituri asimilate salariilor, cu respectarea prevederilor legislaţiei

europene aplicabile în domeniul securității sociale, precum și a acordurilor privind sistemele de securitate socială la care România este parte;

B. realizează în România veniturile prevăzute la lit. A, de la angajatori din state care nu intră sub incidența legislației europene aplicabile în domeniul securității sociale, precum și a acordurilor privind sistemele de securitate socială la care România este parte;

C. beneficiază de indemnizație de șomaj, potrivit legii.

(2) Se pot asigura în sistemul de asigurări sociale de sănătate, pentru a beneficia de concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate, în condițiile prezentei ordonanțe de urgență, persoanele fizice, altele decât cele prevăzute la alin. (1), pe bază de contract de asigurare pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate.

(3) Modelul și conținutul contractului prevăzut la alin. (2) sunt reglementate în normele de aplicare a prezentei ordonanțe de urgență.

(4) Contractul de asigurare pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate prevăzut la alin. (2) constituie titlu de creanță și devine titlu executoriu la data la care creanța bugetară este scadentă, conform legii.

(5) Persoanele prevăzute la alin. (2), care au calitatea de pensionari, nu sunt asigurate conform prezentei ordonanțe de urgență, cu excepția pensionarilor de invaliditate gradul III și a pensionarilor nevăzători, care desfășoară activități independente definite potrivit Legii nr. **227/2015** privind **Codul fiscal**, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare Codul fiscal.

**Art. 2**

**(1)** Concediile medicale și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, la care au dreptul asigurații, în condițiile prezentei ordonanțe de urgență, sunt:

a) concedii medicale și indemnizații pentru incapacitate temporară de muncă, cauzată de boli obișnuite sau de accidente în afara muncii;

b) concedii medicale și indemnizații pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă, exclusiv pentru situațiile rezultate ca urmare a unor accidente de muncă sau boli profesionale;

c) concedii medicale și indemnizații pentru maternitate;

d) concedii medicale și indemnizații pentru îngrijirea copilului bolnav;

e) concedii medicale și indemnizații de risc maternal.

(2) Concediile medicale și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate prevăzute la alin. (1) sunt denumite în continuare concedii și indemnizații.

**Art. 3**

(1) Dreptul la concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, la care au dreptul persoanele asigurate prevăzute la art.

1 alin. (1) lit. A şi B, este condiţionat de plata contribuţiei asigurătorii pentru muncă, destinată suportării acestor indemnizaţii, reglementată prin Codul fiscal.

(2) Persoanele prevăzute la art. 1 alin. (1) lit. C sunt asigurate în sistemul de asigurări sociale de sănătate pentru concedii şi indemnizaţii de asigurări sociale de sănătate fără plata unei contribuţii.

(3) Dreptul la concediile şi indemnizaţiile de asigurări sociale de sănătate, la care au dreptul persoanele prevăzute la art. 1 alin. (2), este condiţionat de plata unei contribuţii pentru asigurarea pentru concedii şi indemnizaţii în cota de 1%, aplicată asupra venitului lunar ales înscris în contractul de asigurare, care se face venit la bugetul Fondului naţional unic de asigurări sociale de sănătate.

*) Prevederile se aplică începând cu veniturile aferente lunii ianuarie 2018.

**Art. 3[1]**

Pentru a beneficia de concedii şi indemnizaţii de asigurări sociale de sănătate, persoanele prevăzute la art. 1 trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiţii:

a) să îndeplinească stagiul minim de cotizare prevăzut de prezenta ordonanţă de urgenţă;

b) să prezinte adeverinţa de la plătitorul de indemnizaţii din care să reiasă numărul de zile de concediu de incapacitate temporară de muncă avute în ultimele 12 luni, cu excepţia urgenţelor medico-chirurgicale sau a bolilor infectocontagioase din grupa A".

## 4.2. Legislaţie şi jurisprudenţă europeană şi naţională privind asigurările sociale

Pentru a cunoaşte drepturile şi a aprecia corect situaţiile particulare în care se găsesc diverse persoane este utilă cunoaşterea legislaţiei naţionale şi europene relevante în materia asigurărilor sociale, precum şi jurisprudenţa europeană şi naţională cu valoare obligatorie pentru instanţe în acest domeniu.

**O întrebare legitimă: Cine are dreptul la prestaţii de asistenţă socială?**

**!!!** Lucrătorii mobili ai UE şi membrii familiilor acestora au dreptul la aceleaşi prestaţii de asistenţă socială ca şi resortisanţii ţării gazdă încă de la începutul şederii lor, potrivit dispoziţiilor articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European şi al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulaţie a lucrătorilor în cadrul Uniunii, publicat în Jurnalul Oficial seria L nr. 141 din 27.05.2011.

***REGULAMENTUL (CE) NR. 883/2004 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială***

Date fiind diferențele majore care există între legislațiile interne cu privire la persoanele reglementate, este preferabil să se stabilească principiul în conformitate cu care prezentul regulament se aplică resortisanților unui stat membru, apatrizilor și refugiaților rezidenți pe teritoriul unui stat membru, care sunt sau au fost supuși legislației de securitate socială dintr-unul sau mai multe state membre, precum și membrilor familiilor acestora și urmașilor lor.

1) Prezentul regulament se aplică tuturor legislațiilor referitoare la ramurile de securitate socială privind:

(a) prestațiile de boală;
(b) indemnizațiile de maternitate și de paternitate asimilate;
(c) indemnizațiile de invaliditate;
(d) prestațiile pentru limită de vârstă;
(e) prestațiile de urmaș;
(f) prestațiile în cazul unor accidente de muncă și boli profesionale;
(g) ajutoarele de deces;
(h) ajutoarele de șomaj;
(i) prestațiile de pre-pensionare;
(j) prestațiile familiale.

***DIRECTIVA 98/49/CE A CONSILIULUI din 29 iunie 1998 privind protecția dreptului la pensie suplimentară al lucrătorilor salariați și al lucrătorilor care desfășoară activități independente care se deplasează în cadrul Comunității.***

Potrivit Directivei: pensie suplimentară reprezintă pensiile de vârstă și, dacă regulile regimurilor de pensie suplimentară stabilite în conformitate cu legislația și practica națională prevăd acest lucru, indemnizațiile de invaliditate și de urmaș, care ar trebui să suplimenteze sau să le înlocuiască pe cele echivalente din regimurile legale de securitate socială.

***DIRECTIVA 2011/24/UE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 9 martie 2011 privind aplicarea drepturilor pacienților în cadrul asistenței medicale transfrontaliere***

Aceasta directivă prevede instaurarea unui cadru general pentru:

- Clarificarea drepturilor pacienţilor cu privire la accesul acestora la asistenţă medicală transfrontalieră şi rambursarea cheltuielilor;
- Garantarea calităţii şi a siguranţei asistenţei primite într-un alt stat din cadrul UE;
- Promovarea cooperării în materie de asistenţă medicală între statele membre.

# 4.3. Jurisprudența CtEDO și CJUE, legislație europeană

## Asigurări sociale. Dreptul la pensie din perspectiva Curții Europene a Drepturilor Omului

Etimologic, termenul de pensie provine din latinescul „pensio", care însemna plată, provizie pentru hrană sau locuință. În prezent, este destinată să asigure beneficiarului protecția contra consecințelor negative ale pierderii potențialului fizic și a statutului ocupațional, generat de reducerea, sau chiar pierderea capacității de muncă. Odată survenite, aceste riscuri sociale nu pot fi înlăturate, iar autoritățile competente sunt obligate să facă prestațiile de asigurări sociale.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) interpretând art. 1 din Protocolul nr. 1 îi extinde constant domeniul de aplicare, generând o modificare a viziunii clasice asupra bunurilor și proprietății. În acest context, dreptul la pensie apare într-o nouă ipostază – cea de obiect al protecției oferite de norma amintită mai sus.

Dreptul la pensie a constituit permanent obiectul contestațiilor, întrucât, pentru cei mai mulți dintre beneficiarii acestui drept pensia reprezintă unica sursă de existență din momentul încetării activității profesionale și până la sfârșitul vieții lor.

Chiar dacă dreptul la anumite indemnizații de asigurări sociale, inclusiv dreptul la pensie, nu este un drept de sine stătător, consacrat și apărat ca atare de Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), grație caracterului patrimonial al prestațiilor sociale, **a fost asimilat de către Curte, în anumite condiții, unui drept de proprietate (proces denumit "socializare a noțiunii de bunuri"), iar, în consecință, protecția dreptului la pensie oferită de art. 47 din Constituție, este "condimentată" cu protecția oferită de art. 44 Constituție și art. 1 al Protocolului 1 al CEDO.**

**Art. 47 Constituția României**
**Nivelul de trai**
**(2) Cetăţenii au dreptul la pensie, la concediu de maternitate plătit, la asistenţă medicală în unităţile sanitare de stat, la ajutor de şomaj şi la alte forme de asigurări sociale publice sau private, prevăzute de lege. Cetăţenii au dreptul şi la măsuri de asistenţă socială, potrivit legii.**

Cel mai adesea, fenomenul de "socializare" se realizează printr-o combinare a art. 1 al Protocolului 1 al CEDO și a articolului 14, alteori, ca în hotărârea Oneryildiz, se face doar prin utilizarea art. 1 Protocolul1.

În practică, instanțele de judecată optează pentru aplicarea directă a

prevederilor CEDO, fără a recurge la ridicarea excepției de neconstituționalitate, care ar fi un mijloc indirect de a se plânge de o încălcare a dreptului de proprietate.

În cauza *Stec și alții c. Regatului Unit, 2005 06.07.2005*, CtEDO a stabilit că art. 1 din Protocolul 1 nu vizează un drept de a dobândi proprietatea în sistemul regimului de securitate socială. Este la libera apreciere a statului de a decide cu privire la aplicarea oricărui regim de securitate socială sau de a alege tipul sau cuantumul beneficiilor pe care le acordă în oricare dintre aceste regimuri. Singura condiție impusă statelor este aceea de a respecta art. 14 din Convenție privind nediscriminarea.
Prin hotărârea *Dogan ș.a. c. Turciei, 2004*, s-a stabilit că privarea de orice surse care constituiau câștigul de bază al reclamanților, face implicit ca art. 1 din Protocolul 1 să servească unei garanții concrete și efective a dreptului de a-și câștiga viața prin muncă.

## Decizia CtEDO în *cauza Korošec contra Sloveniei*

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a avut ocazia să examineze, din nou în această cauză, problema posibilității de contestare a deciziilor medicale prin care se stabilește existența și gradul unei stări de invaliditate.

În această cauză, Curtea a analizat respectarea principiului egalității armelor în procesul civil, din perspectiva posibilității reclamantului de a-și susține în fața instanței contestația având ca obiect concluziile unei comisii medicale care s-a pronunțat asupra stării sale de invaliditate în condițiile în care nu i-a fost admisă cererea ca situația sa să fie analizată de un expert independent, instanța utilizând exclusiv expertiza Comisiei Institutului, alături de alte categorii de probe.

Curtea a reținut, cu caracter general, că deși art. 6 din Convenție garantează dreptul la un proces echitabil, acesta nu stabilește nicio regulă cu privire la admisibilitatea probelor sau modul în care ar trebui evaluate ceea ce, în consecință, constituie obiect de reglementare pentru legislația națională și apreciere pentru instanțele naționale. Același articol nu interzice instanțelor naționale să se bazeze pe opiniile unor experți prezentate de organisme specializate, pentru soluționarea litigiilor cu care sunt sesizate, atunci când este necesar în considerarea naturii problemei analizate (par. 45).

Curtea reiterează faptul că opinia unui expert în medicină, care excede ariei de expertiză a judecătorului, este probabil să aibă o influență preponderentă asupra aprecierii situației de fapt și să fie considerată o probă esențială.

În aceste condiții, Curtea reiterează faptul că în jurisprudența

sa a recunoscut că lipsa de neutralitate a unui expert desemnat în cauză poate, în anumite circumstanțe, să genereze o încălcare a principiului egalității armelor.

Astfel, Curtea enunță cei trei factori care trebuie analizați în acest caz:

- natura activității încredințate experților;
- poziția experților în ierarhia părții adverse;
- rolul experților în procedură, în particular importanța dată de instanță opiniei lor.

Referitor la primul factor, Curtea observă că sarcina Comisiei era să ofere expertiză medicală Institutului atunci când acesta decidea asupra solicitărilor de drepturi întemeiate pe sistemul național de asigurări (par. 53).

Cu privire la al doilea factor, Curtea reține că această comisie era dependentă de institut de vreme ce membrii săi erau numiți de consiliul de conducere al Institutului, după propunerea formulată de directorul Institutului. Ca urmare, în opinia Curții, metoda de numire dădea naștere în mod justificat suspiciunii reclamantului că membrii Comisiei nu ar fi imparțiali. Curtea arată însă că, deși o astfel de suspiciune are o anumită importanță, ea nu este decisivă, fiind relevant dacă dubiile născute de aparența existentă pot fi validate în mod obiectiv (par. 54)

În continuare, Curtea observă că reclamantul nu a avut posibilitatea de a contesta concluziile comisiei, de vreme ce cererea sa de a fi desemnat un expert independent a fost respinsă cu motivarea că acea comisie deja a efectuat evaluarea adecvată a documentelor medicale din dosarul reclamantului, iar ulterior, instanța de apel a confirmat hotărârea primei instanțe stabilind, de asemenea, că aceasta fusese dată pe baza opiniei comisiei. În aceste condiții, Curtea concluzionează că opinia comisiei a constituit proba decisivă pe care s-au întemeiat instanțele naționale pentru a soluționa litigiul, în condițiile în care, în mod cert, în cauză erau necesare cunoștințele unui expert. Curtea mai arată că asemenea considerente reținute de instanțele naționale dovedesc rolul determinant al comisiilor de specialitate ale Institutului. În lumina acestor elemente, *Curtea arată că audierea reclamantului și luarea în considerare de instanțele naționale și a celorlalte probe existente în cauză nu sunt suficiente pentru a reține că procedura a respectat cerințele Convenției.*

Curtea a concluzionat, astfel, că poziția procedurală a reclamantului nu poate fi considerată egală cu cea a părții adverse, un organism de protecție socială controlat de stat, astfel cum impune principiul egalității armelor, constatând încălcarea art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

## Decizia CtEDO în *cauzele* nr. 45312/11, 45581/11, 45583/11, 45587/11, 45588/11)

**Rezumat:** Curtea Europeana a Drepturilor Omului a respins, ca inadmisibile, în temeiul art. 35 par. 3 şi 4 din Convenţie, plângerile referitoare la încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 adiţional la Convenţie, coroborat cu art. 14 din Convenţie. Astfel, CtEDO a constatat că reducerea pensiilor reclamanţilor, deşi substanţială, constituia o modalitate de a integra aceste pensii în regimul general al pensiilor, prevăzut de Legea nr. 19/2000, pentru a echilibra bugetul şi a corecta diferenţele existente între sistemele de pensie. Totuşi, Curtea a amânat examinarea plângerii reclamantelor, în ce priveşte încălcarea drepturilor protejate de art. 6 şi 14 din Convenţie (referitoare la diferenţa de tratament faţă de alţi pensionari).

Reclamantele s-au pensionat între anii 2006-2008, după ce au funcţia de grefier la instanţele şi parchetele din judeţul Covasna de-a lungul a mai mult de 30 de ani. Pensiile lor, calculate conform Legii nr. 567/2004 privind personalul auxiliar din cadrul instanţelor şi parchetelor, erau cuprinse între 3.109 lei şi 4.785 lei. În temeiul acestei legi, cuantumul pensiilor reprezenta în medie 80% din ultimul salariu brut încasat anterior pensionării. Legea preciza că în cazul în care cuantumul pensiei calculate în baza Legii nr. 567/2004 era superior cuantumului pensiei calculate în temeiul Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale, diferenţa era suportată de la bugetul de stat. Reclamantele au atacat deciziile administrative care le stabileau noile drepturi de pensii în instanţele naţionale iar apoi la CtEDO. CtEDO a arătat că autorităţile naţionale sunt, în principiu, cel mai bine plasate pentru a alege mijloacele cele mai adecvate în atingerea scopului stabilirii unui echilibru între cheltuielile şi veniturile publice pentru că se bucură de o cunoaştere directă a nevoilor propriei societăţi, iar Curtea respectă alegerea lor, exceptând cazul în care mijloacele se dovedesc în mod evident lipsite de un temei rezonabil. Curtea a subliniat că reforma sistemelor de pensii a fost fundamentată pe motivele obiective invocate la adoptarea Legii nr. 119/2010, şi anume contextul economic actual şi corectarea inegalităţilor existente între diferitele sisteme de pensii.

De asemenea, Curtea a luat act de faptul că pensia datorată reclamantelor, în baza contribuţiilor la bugetul asigurărilor sociale, plătite de acestea în cursul anilor de

serviciu, nu a fost în niciun fel afectată de reformă și acestea au pierdut doar suplimentul la pensie, care era acoperit integral de la bugetul de stat și care reprezenta un avantaj de care au beneficiat în calitate de personal auxiliar al instanțelor.

CtEDO a considerat că reducerea pensiilor reclamantelor, deși substanțială, constituia o modalitate de a integra aceste pensii în regimul general al pensiilor, prevăzut de Legea nr. 19/2000, pentru a echilibra bugetul și a corecta diferențele existente între sistemele de pensie. Ca și Curtea Constituțională a României, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că aceste motive nu pot fi considerate drept nerezonabile sau disproporționate.

În ceea ce privește încălcarea articolelor 6 si 14 din Convenție (din cauza jurisprudenței contradictorii a curților de apel, care ar fi adus atingere principiului securității juridice și ar fi creat o discriminare față de alte persoane aflate într-o situație similară), Curtea nu s-a considerat în măsură, în starea actuală a cauzei, să se pronunțe cu privire la admisibilitatea plângerilor și a considerat că este necesar să le comunice Guvernului pârât, în conformitate cu dispozițiile art. 54 par. 3 b) din Regulamentul Curții.

## Decizia CtEDO în *cauzele F.M. contra României și A. G. S. contra României*

Prin decizia de inadmisibilitate pronunțată la data de 6 decembrie 2011 în cauzele doamnei F. M. împotriva României și domnului A. G. S. împotriva României, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat neîncălcarea de către Statul român a dispozițiilor articolului 1 din Protocolul Adițional nr. 1 la Convenție (protecția proprietății), prin reducerea cu 25% a salariilor.

Soluția Curții, relevantă pentru instanțele interne, pune capăt controversei legate de respectarea drepturilor fundamentale ale omului în contextul reducerii cu 25% a salariilor, ca urmare a aplicării Legii nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar (așa numita teorie a „drepturilor câștigate").

## Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) în *cauza C-46/17*

În aplicarea reglementărilor comunitare, CJUE a concluzionat printr-o hotărâre recentă, din 2018, că prelungirea unui contract de muncă după împlinirea vârstei normale de pensionare poate fi

limitată în timp, iar angajatul nu poate invoca faptul că este vorba de o recurgere abuzivă la contracte pe durată determinată.

## Hotărârea CJUE în *cauzele conexate C- 401/13 și C 432/13*

„Articolul 7 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați, cu lucrătorii care desfășoară activități independente și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității, în versiunea modificată și actualizată prin Regulamentul (CE) nr. 118/97 al Consiliului din 2 decembrie 1996, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1992/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006, trebuie interpretat în sensul că *un acord bilateral privind prestațiile de securitate socială ale resortisanților unuia dintre statele semnatare care au avut calitatea de refugiați politici pe teritoriul celuilalt stat semnatar, încheiat la o dată la care unul dintre cele două state semnatare nu aderase încă la Uniune și care nu figurează în anexa III la acest regulament, nu rămâne aplicabil situației unor refugiați politici repatriați în statul lor de origine înainte de încheierea acordului bilateral și de intrarea în vigoare a regulamentului menționat*”.

## Ajustarea alocaţiilor acordate copiilor lucrătorilor străini de către Austria - problematizare

Orice reducere a prestațiilor familiale, bazată pe faptul existenței domiciliului copiilor în străinătate, încalcă normele UE privind securitatea socială, precum și principiul egalității de tratament al lucrătorilor care sunt resortisanți ai unui alt stat membru în ceea ce privește avantajele sociale și fiscale [Regulamentul (UE) nr. 492/2011].

**Starea de fapt:**

Legislativul austriac a votat o lege care ajustează alocaţia copiilor la media naţională a ţării de domiciliu şi nu la media ţării de rezidenţă a părinţilor.

Legea austriacă privind ajustarea alocaţiilor acordate copiilor lucrătorilor străini care nu trăiesc împreună cu părinţii lor în Austria a intrat în vigoare la 1 ianuarie. Conform normelor aplicate anterior acestei date, alocaţiile acordate de sistemul austriac de ajutoare sociale puteau ajunge la suma de 233 de euro pe lună pentru un copil, sumă pe care guvernul de la Viena o consideră disproporţionată în raport cu nivelul preţurilor şi al salariilor din unele ţări vecine.

Comisia Europeană a notificat oficial Austria că se deschide procedura de infrigement pentru această lege și arată că această decizie nu respectă legislația

europeană. Austria a primit 2 luni la dispoziție pentru a schimba decizia, în caz contrar va fi activată procedura de infrigement.

Marianne Thyssen, comisarul european pentru afaceri sociale a declarat: „În condițiile în care lucrătorii mobili (străini, n.red.) cotizează la un sistem de securitate socială în aceeași manieră ca lucrătorii locali, ei trebuie să perceapă prestații identice, chiar și atunci când copiii lor trăiesc în străinătate”.

Normele UE privind coordonarea sistemelor de securitate socială [Regulamentul (CE) nr. 883/2004] nu permit unui stat membru să reducă prestațiile în numerar acordate persoanelor asigurate în temeiul legislației sale numai pentru că aceștia sau membrii familiilor acestora locuiesc într-un alt stat membru. De asemenea, aceste reguli interzic discriminarea pe motive de naționalitate.

## 4.4. Jurisprudență națională

### Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ) nr. 11/2015 privind recalcularea drepturilor la pensie potrivit - O.U.G. nr. 4/2005

În Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 522 din 14 iulie 2015 a fost publicată Decizia ICCJ nr. 11/2015 privind examinarea recursului în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Ploiești cu privire la modul de recalculare a drepturilor la pensie potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 4/2005 privind recalcularea pensiilor din sistemul public, provenite din fostul sistem al asigurărilor sociale de stat.

Înalta Curte a considerat că se impune admiterea recursului, pronunțând următoarea soluție:

”Admite recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Ploiești. Stabilește că, în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 2 alin. (1), art. 4 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2005 privind recalcularea pensiilor din sistemul public, provenite din fostul sistem al asigurărilor sociale de stat, aprobată cu completări prin Legea nr. 78/2005, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu prevederile art. 2 alin. (1) și (3) din anexa la Hotărârea Guvernului nr. 1.550/2004 de aprobare a Normelor metodologice de evaluare a pensiilor din sistemul public, stabilite în fostul sistem al asigurărilor sociale de stat potrivit legislației anterioare datei de 1 aprilie 2001, în vederea recalculării în conformitate cu principiile Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, cu modificările și completările ulterioare, stagiul complet de cotizare utilizat la determinarea punctajului mediu anual pentru persoanele ale căror drepturi

de pensie s-au deschis în intervalul 1 iulie 1977 – 31 martie 2001 este:
*- 20 de ani în cazul celor care au lucrat efectiv în grupa I de muncă; și*
*- 25 de ani în cazul celor care au lucrat efectiv în grupa a II-a de muncă, conform art. 14 din Legea nr. 3/1977, cu modificările și completările ulterioare;*
*- 30 de ani (în cazul bărbaților) și 25 de ani (în cazul femeilor), pentru cei care au lucrat efectiv în grupa a III-a de muncă, potrivit art. 8 alin. (1) din Legea nr. 3/1977, cu modificările și completările ulterioare*".

## Decizia ICCJ nr. 4/2011 privind modalitatea de stabilire a vârstei standard de pensionare si a stagiului complet de cotizare utilizate pentru determinarea punctajului mediu anual

În Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 349 din 19 mai 2011 a fost publicată Decizia nr. 4 din 4 aprilie 2011 a ICCJ privind examinarea recursului în interesul legii (RIL) cu privire la modalitatea de stabilire a vârstei standard de pensionare și a stagiului complet de cotizare utilizate pentru determinarea punctajului mediu anual în operațiunile de calculare a pensiilor din sistemul public, pentru persoane ale căror drepturi s-au deschis începând cu data de 1 aprilie 2001 și care beneficiază de reducerea vârstei de pensionare potrivit legii.

**Soluția:** „Admite recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, în sensul că:
Modalitatea de stabilire a vârstei standard de pensionare și a stagiului complet de cotizare utilizate pentru determinarea punctajului mediu anual în operațiunile de calculare a pensiilor din sistemul public, pentru persoane ale căror drepturi s-au deschis începând cu data de 1 aprilie 2001 și care beneficiază de reducerea vârstei de pensionare potrivit legii, se realizează *prin raportare la dispozițiile anexei nr. 3 la Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, în sensul că beneficiază de reducerea vârstelor standard de pensionare care se determină în funcție de data formulării cererii de pensionare.*"

## Decizia ICCJ nr. 5/2018 privind competența în soluționarea litigiilor având ca obiect acordarea ajutoarelor salariale de care beneficiază cadrele militare, polițiștii și funcționarii publici cu statut special la trecerea în rezervă sau direct în retragere

Prin Decizia nr. 5/2018, ICCJ (Complet RIL) a admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Suceava și, în consecință, a stabilit că:

Litigiile având ca obiect acordarea ajutoarelor salariale de care

beneficiază cadrele militare, polițiștii și funcționarii publici cu statut special la trecerea în rezervă sau direct în retragere, în temeiul art. 20 alin. (1) din Cap. 2 al Anexei VII din Legea nr. 284/2010 sunt de competența în primă instanță a secțiilor/completelor specializate în soluționarea litigiilor de muncă, respectiv, raportat la calitatea de funcționar public a reclamanților, a secțiilor/completelor specializate de contencios administrativ.

Totodată, acțiunile având ca obiect acordarea ajutoarelor salariale de care beneficiază cadrele militare, polițiștii și funcționarii publici cu statut special la trecerea în rezervă sau direct în retragere formulate în temeiul art. 20 alin. (1) din Cap. 2 al Anexei VII din Legea nr. 284/2010 *introduse în perioada de suspendare a exercițiului dreptului la acordarea de ajutoare/indemnizații sunt prematur formulate* (având în vedere că dispozițiile art. 9 din Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare restabilirii echilibrului bugetar, cu modificările și completările ulterioare, vizează exercițiul dreptului de acordare a ajutoarelor sau, după caz, indemnizațiilor, *în sensul că acesta este suspendat în perioada 3 iulie—31 decembrie 2010*).

## Decizia ICCJ nr. 12/2017 privind legalitatea deciziei de recuperare a sumelor încasate necuvenit cu titlu de prestații de asigurări sociale

Prin Decizia nr. 12/2017, ICCJ a admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Iași, și, în consecință, a stabilit că: ”În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 179 din Legea nr. 263/2010, coroborate cu dispozițiile art. 114 și art. 116 din același act normativ, *legalitatea deciziei de recuperare a sumelor încasate necuvenit cu titlu de prestații de asigurări sociale este condiționată de suspendarea sau sistarea (anterioară ori concomitentă) pensiei printr-o decizie emisă de casele teritoriale/sectoriale de pensii*.”

## Decizia ICCJ nr. 15/2018 privind recuperarea sumelor reprezentând drepturi de pensie achitate în baza unei sentințe executorii desființate în calea de atac

**Soluție** Admite sesizarea formulată de Curtea de Apel București - Secția a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale, în dosarul nr. 1793/93/2016, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea dispozițiilor art. 179 alin. (4) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, recuperarea

sumelor plătite cu titlu de prestații de asigurări sociale, în temeiul unei hotărâri judecătorești desființate în calea de atac, se poate face de către casa de pensii, în mod direct, prin emiterea unei decizii de debit, care constituie titlu executoriu.

## Decizia nr. 33/2017 a ICCJ privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (1) din Legea nr. 125/2014 privind scutirea de la plată a unor debite provenite din pensii

Prin Decizia nr. 33/2017, ICCJ (Complet DCD/C) a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel București – Secția a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale în Dosarul nr. 42.999/3/2015, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, stabilește că:

*"În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (1) din Legea nr. 125/2014 privind scutirea de la plată a unor debite provenite din pensii, prin raportare la dispozițiile art. 5 și art. 10 din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 125/2014 privind scutirea de la plată a unor debite provenite din pensii, precum și a Procedurii de efectuare a restituirilor, aprobate prin Ordinul ministrului muncii, familiei, protecției sociale și persoanelor vârstnice și al ministrului finanțelor publice nr. 2.073/1.623/2014, nu se recuperează sumele reprezentând pensie, indemnizație socială pentru pensionari și indemnizație pentru însoțitor, încasate necuvenit după data de 1 octombrie 2014, dacă aceste sume reprezintă drepturi aferente unei perioade anterioare datei de 1 octombrie 2014".*

## Decizia nr. 40/2017 a ICCJ privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (1) din Legea nr. 125/2014 privind scutirea de la plată a unor debite provenite din pensii

Prin Decizia nr. 40/2017, ICCJ (Complet DCD/C) a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel Craiova – Secția I civilă, în Dosarul nr. 7.015/63/2015, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, stabilește că: "În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (1) din Legea nr. 125/2014 privind scutirea de la plată a unor debite provenite din pensii, sumele reprezentând pensie, indemnizație socială pentru pensionari și indemnizație pentru însoțitor, încasate în baza unor hotărâri judecătorești desființate în căile de atac, nu se recuperează".

## Decizia ICCJ nr. 65/2017 *privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 85 alin. (2) din Legea nr. 303/2004*

Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru

dezlegarea unor chestiuni de drept în materie civilă admite sesizarea formulată de Curtea de Apel Iași – Secția litigii de muncă și asigurări sociale, în dosarul nr. 3639/99/2016, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, stabilește că:

"În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 85 alin. (2) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, actualizarea pensiei de urmaș în temeiul art. 84 alin. (3) din același act normativ se realizează prin raportare exclusiv la indemnizația de încadrare brută lunară a unui judecător în activitate, în condiții identice de funcție, vechime și grad al instanței, indiferent de modalitatea de stabilire a cuantumului acesteia."

## 4.5. Domeniul asigurărilor sociale

### Descrierea asigurărilor sociale

Asigurările sociale au fost definite ca fiind:
- forma de ocrotire a persoanelor încadrate, constând în acordarea de ajutoare materiale şi asistenţă medicală în caz de boală, în trimiterea la odihnă sau tratament;
- ansamblul de măsuri constând în indemnizaţii, prestaţii şi servicii, care se asigură de către stat, în cazul producerii efectelor unor riscuri sociale stabilite prin lege;
- o verigă importantă a sistemului financiar şi de credit, cuprinzând acele relaţii economice, exprimate în formă bănească, prin mijlocirea cărora se repartizează şi se utilizează fondurile băneşti necesare ocrotirii salariaţilor sau membrilor familiilor acestora;
- cel mai important mijloc de realizare a protecţiei populaţiei active, în special a salariaţilor, în caz de pierdere a veniturilor din cauză de şomaj, maternitate, îmbolnăviri, invaliditate, precum şi a populaţiei inactive cauzată de bătrâneţe sau decesul asiguratului cu moştenitori dependenţi - fără posibilităţi de a se întreţine pe cont propriu.

### Obiectul asigurărilor sociale

Obiectul protecţiei prin asigurare socială, îl constituie riscul de pierdere a veniturilor profesionale respectiv a salariului - veniturilor - de către populaţia ocupată, de asemenea riscul de a suporta cheltuieli suplimentare legate de recuperarea capacităţii de reabilitare profesională.

Situaţia de risc social poate apărea ca urmare a:
- pierderii capacităţii de muncă(din ă de ă, accident, maternitate, bătrâneţe);
- lipsei cererii pe piaţa muncii (şomaj).

Obiectul asigurărilor sociale îl ă relaţiile economice şi juridice ale

subiecţilor în constituirea şi utilizarea mijloacelor financiare, destinate ocrotirii populaţiei ocupate faţă de riscurile sociale, precum şi în organizarea asistenţei medicale şi de reabilitare.

## Obiectivele asigurărilor sociale

- acordarea de prestaţii în bani, pe termen lung şi scurt, acestea reprezentând venit de înlocuire pentru pierderea parţială a veniturilor profesionale, ca urmare a bătrâneţii, invalidităţii, accidentelor, bolii, profesionale sau decesului;
- prevenirea îmbolnăvirilor şi recuperarea capacităţii de muncă prin:
- acordarea de indemnizaţii pentru trecerea temporară în muncă, reducerea timpului de muncă sau în caz de carantină;
- acordarea de ajutoare pentru procurarea de proteze, orteze şi de alte produse ortopedice;
- tratament balnear şi reabilitare profesională, potrivit programului individual de recuperare a capacităţii de muncă;
- cedarea unei părţi din contribuţiile individuale datorate sistemului public de asigurări sociale de stat în favoarea celui privat;
- armonizarea şi exportul de prestaţii în relaţiile cu ţările comunităţii europene cât şi în alte situaţii specifice reglementate.

# 4.6. Procedura administrativă în materia asigurărilor sociale

## Definiția justiției administrative

În societatea actuală, așa cum a dovedit practica administrativă și jurisdicțională, organele administrației publice acționează adesea cu un caracter preponderent distructiv, emițând acte administrative ilegale. Particularului nu îi rămâne decât să utilizeze cele mai inspirate mecanisme pentru a înlătura efectele juridice ale actelor administrativ astfel emise.

Justiția administrativă este influențată masiv de o caracteristică specifică actului administrativ: caracterul executoriu al acestuia, care întărește statutul de preeminență a interesului public față de interesele private. Raportat la împrejurarea că interesul public este superior celui privat, primul este guvernat de principiul celerității și de acela al priorității. Pe scurt, înainte de a decide punerea în aplicare a unui act administrativ nu trebuie să se solicite încuviințarea instanței, având o poziție privilegiată.

Justiția administrativă joacă rolul unui scut care vine să protejeze drepturile şi interesele cetăţenilor în relaţia acestora cu organele administraţiei publice, fiind un veritabil mijloc de protecție împotriva excesului de putere

manifestat cu preponderență și în cazul litigiilor cu privire la asigurările sociale.

!!! Importanța protejării drepturilor justițiabililor împotriva actelor administrative este evidențiată de *Tratatul privind instituirea unei Constituții pentru Europa*. Din art. II – 101 al tratatului reiese neechivoc un drept, dreptul la o bună administrare.

Importanța protejării drepturilor justițiabililor împotriva actelor administrative este evidențiată de *Tratatul privind instituirea unei Constituții pentru Europa*. Din art. II – 101 al tratatului reiese neechivoc un drept, dreptul la o bună administrare.

Raporturile dintre administrație și cetățeni au fost grav afectate datorită infuziei masive de legi în domeniul asigurărilor sociale și în domeniul dreptului administrativ. Astfel, practica a demonstrat deseori o lipsa de previzibilitate rezultat al legilor neclare.

Consecința firească a acestor probleme a fost dezvoltarea relațiilor dintre administrație și justițiabili și în același timp conferirea mijloacelor adecvate de protecție a încălcării drepturilor.

Scopul nemijlocit al oricărui stat este de a se asigura că autoritățile administrative pun în aplicare corect legile, iar în măsura în care acest lucru nu se întâmplă se impune *de plano* conferirea unui control eficient justițiabilului prin mijlocirea puterii judecătorești, instanța de judecată.

În sens larg, justiția administrativă reprezintă mijloacele care sunt puse la dispoziție de către sistemul juridic pentru a proteja justițiabilul care se confruntă nemijlocit cu abuzul administrației publice, manifestat prin acte/decizii în afara cadrului legal.

## Instrumentele de acțiune pentru restabilirea legalității. Procedura prealabilă

Din punctul de vedere al raporturilor juridice dintre particular și administrația publică legiuitorul conferă un remediu prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Această lege impune regula, cu excepții punctuale, ca înainte de a se adresa instanțelor administrative justițiabilul să formuleze o plângere prealabilă - recursul administrativ prealabil.

După cum am arătat în materialul prezent, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ cu modificările și completările ulterioare precizează prin art. 7 alin. 1 ca „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 care i se adresează 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. Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, şi peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului."

Consecința imediată a neîndeplinirii procedurii prealabil prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554 / 2004 este aceea a respingerii acțiunii ca inadmisibilă. Este foarte important ca justițiabilul să fie foarte atent la termenele de prescripție și de decădere pentru a evita respingerea cererii fără a se ajunge la cercetarea fondului raportului juridic.

## Dispoziții procedurale conținute de Legea nr. 263/2010 *privind sistemul unitar de pensii publice şi Codul muncii (Legea nr. 53/2003)*

### Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice

Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice reglementează o procedură distinctă, derogatorie de la dreptul comun pe care o vom detalia în capitolul 4.5.1.

Şi în cadrul acestei legi particularul este obligat să uzeze de procedura prealabilă sub sancțiunea respingerii cererii de chemare în judecată ca inadmisibilă. Tipologia procedurii comune în materie este respectată.

### Dispoziţii procedurale din Codul Muncii (Legea nr. 53/2003)

Potrivit art. 266 din Codul Muncii „jurisdicţia muncii are ca obiect soluţionarea conflictelor de muncă cu privire la încheierea, executarea, modificarea, suspendarea şi încetarea contractelor individuale sau, după caz, colective de muncă prevăzute de prezentul cod, precum şi a cererilor privind raporturile juridice dintre partenerii sociali, stabilite potrivit prezentului cod."

În ceea ce privește competența, derogând de la prevederile Codului de procedură civilă (care, ca și regulă generală, stabilește a fi instanță competentă teritorial a soluționa litigii, instanța de judecată în a cărei circumscripție domiciliază sau își are sediul pârâtul), conform art. 269 din Legea nr. 53 din 2003 - Codul Muncii judecarea conflictelor de muncă este de competența instanţelor tribunalului în a cărei circumscripţie reclamantul îşi are domiciliul sau reşedinţa ori, după caz, sediul.

Dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de Codul de procedură civilă pentru coparticiparea procesuală activă (cererea este formulată de mai multe persoane care

au domicilii diferite), cererea poate fi formulată la instanța competentă pentru oricare dintre reclamanți, fiind vorba de competență alternativă. Un beneficiu al legii este acela că aceste litigii sunt scutite de taxă judiciară de timbru și de timbrul judiciar.

Cererile referitoare la soluționarea conflictelor de muncă se judecă în regim de urgență. Termenele de judecată nu pot fi mai mari de 15 zile. Procedura de citare a părților se consideră legal îndeplinită dacă se realizează cu cel puțin 24 de ore înainte de termenul de judecată.

De asemenea, avantajos pentru angajat este și faptul că sarcina probei în conflictele de muncă revine angajatorului, acesta fiind obligat să depună dovezile în apărarea sa până la prima zi de înfățișare. Administrarea probelor se face cu respectarea regimului de urgență, instanța fiind în drept să decadă din beneficiul probei admise partea care întârzie în mod nejustificat administrarea acesteia.

Conform dispozițiilor art. 208 din ***Legea 62/2011 a dialogului social***, conflictele colective de muncă se soluționează în primă instanță de către tribunal. Așadar, nu codul muncii reglementează instanța competentă, ci această lege.

Instanța competentă material a soluționa astfel de conflicte este Tribunalul, iar, coroborat cu prevederile Codului muncii stipulate mai sus, concluzionăm că instanța competentă material și teritorial a soluționa litigiile de muncă este Tribunalul în a cărei circumscripție reclamantul își are domiciliul sau reședința ori, după caz, sediul.

Nu doar pentru o persoană vulnerabilă, ci și pentru o persoană obișnuită, această excepție de la regula potrivit căreia instanța competentă este cea de la domiciliul sau sediul pârâtului, reprezintă un avantaj indiscutabil.

## 4.6.1. Contestarea actelor administrative în materia asigurărilor sociale. Contestarea deciziei de pensionare

### Contestarea deciziei de pensionare

Ținând cont de multitudinea situațiilor ivite în practică în care persoanele nemulțumite de decizia de pensionare emisă de Casa teritoriala de pensii sau de Casa de pensii sectoriala, legiuitorul a trebuit să ofere o procedură administrativă de rezolvare a problemei. Astfel, printre situațiile problematice pentru justițiabili care s-au ivit enumerăm neexhaustiv: nevalorificarea unor adeverințe ce atesta realizarea unor venituri cu titlu de sporuri, adaosuri, venituri obținute in acord global etc.; neluarea in calcul a unor perioade de cotizare ș.a.m.d.

Sediul materiei este reprezentat de **Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice.** Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice prevede la art. 149 şi următoarele – că deciziile de pensie emise de casele teritoriale de pensii şi de casele de pensii sectoriale pot fi contestate, în termen de 30 de zile de la comunicare, la Comisia Centrală de Contestaţii.

Potrivit dispoziţiilor art. 149 alin. 2 din Legea nr. 263/2010, procedura de examinare a deciziilor supuse contestării reprezintă procedura administrativa prealabilă obligatorie, fără caracter jurisdicțional. Aceasta presupune că, în situația în care contestatorul nu a formulat contestație potrivit art. 149 alin. 1 din Legea nr. 263/2010, ci s-a adresat direct cu contestație către instanța de judecata, tribunalul va admite excepția pre-maturității invocată fie de partea adversă, fie din oficiu de către instanță şi, pe cale de consecință, va respinge ca prematur formulată cererea contestatorului reclamant.

!!! Contestația formulată în temeiul art. 149 alin. 1 din Legea nr. 263/2010 reprezintă o procedura prealabila obligatorie ce trebuie îndeplinită de către cel căruia i se comunica decizia de pensionare, mai înainte ca acesta sa acționeze în instanța Casa teritoriala de pensii sau Casa de pensii sectoriala care a emis decizia de pensionare. Această procedură este una fără caracter jurisdicțional.

Comisia Centrală de Contestaţii este organism de verificare, care examinează şi hotărăşte asupra deciziilor de pensie emise de casele teritoriale de pensii şi urmăreşte aplicarea corectă a legislaţiei referitoare la pensiile publice. Organizarea, funcţionarea şi structura Comisiei Centrale de Contestaţii se stabilesc prin ordin al ministrului muncii şi justiţiei sociale. În soluţionarea contestaţiilor, Comisia Centrală de Contestaţii adoptă hotărâri. **Termenul de soluţionare a contestaţiei este de 45 de zile de la data înregistrării acesteia.**

În termen de 5 zile de la adoptare, hotărârile Comisiei Centrale de Contestaţii se comunică persoanelor în cauză şi caselor teritoriale de pensii.

**Hotărârile prevăzute la art. 150 alin. (3) pot fi atacate la instanţa judecătorească competentă, în termen de 30 de zile de la comunicare.**

!!! Prin Decizia nr. 956/2012, Curtea Constituțională constată că dispoziţiile art. 151 alin. (2) sunt constituţionale în măsura în care se interpretează că nesoluţionarea contestaţiilor şi necomunicarea în termenul legal a hotărârilor Comisiei Centrale de Contestaţii, respectiv ale comisiilor de contestaţii care funcţionează în cadrul Ministerului

Apărării Naţionale, Ministerului Administraţiei şi Internelor şi Serviciului Român de Informaţii nu împiedică accesul la justiţie.

În sistemul **pensiilor militare de stat**, sunt aplicabile prevederile Legii nr. 223/2015 în care, în art. 97 se prevede că: (1) Deciziile de pensie emise de casele de pensie sectoriale pot fi contestate, în termen de 30 de zile de la comunicare, la comisiile de contestaţii care funcţionează în cadrul Ministerului Apărării Naţionale, Ministerului Afacerilor Interne şi Serviciului Român de Informaţii.
(2)Procedura de examinare a deciziilor supuse contestării reprezintă procedură administrativă prealabilă, obligatorie, fără caracter jurisdicţional.
(3)Deciziile de pensie necontestate în termenul prevăzut la alin. (1) sunt definitive.

Comisiile de contestaţii care funcţionează în cadrul Ministerului Apărării Naţionale, Ministerului Afacerilor Interne şi Serviciului Român de Informaţii sunt organisme de verificare ce examinează şi hotărăsc asupra deciziilor de pensie emise de casele de pensii sectoriale şi urmăresc aplicarea corectă a legislaţiei referitoare la pensiile militare de stat.

În soluţionarea contestaţiilor, comisiile de contestaţii care funcţionează în cadrul Ministerului Apărării Naţionale, Ministerului Afacerilor Interne şi Serviciului Român de Informaţii adoptă hotărâri.

Termenul de soluţionare a contestaţiei este de 45 de zile de la data înregistrării acesteia. În situaţia în care contestaţia nu este soluţionată de comisiile de contestaţii în termenul de 45 de zile, deciziile de pensie pot fi atacate la instanţa în a cărei rază teritorială îşi are domiciliul ori sediul reclamantul.

*Atribuţiile Comisiei centrale de contestaţii din cadrul Casei Naţionale de Pensii Publice:*

Potrivit art. 1 din Ordinul nr. 1453 din 2 mai 2011 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea, funcţionarea şi structura Comisiei centrale de contestaţii din cadrul Casei Naţionale de Pensii Publice. „Comisia are următoarele atribuţii principale:

a) examinează şi soluţionează contestaţiile depuse împotriva deciziilor de pensie emise de casele teritoriale de pensii, conform Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările şi completările ulterioare;

b) în soluţionarea contestaţiilor, comisia urmăreşte aplicarea corectă şi unitară a prevederilor legale din domeniul pensiilor publice;

c) în vederea aplicării corecte şi unitare a legislaţiei privind pensiile publice, comisia poate transmite caselor teritoriale de pensii acele hotărâri care sunt considerate relevante pentru practica

administrativă de stabilire a dreptului la pensie în sistemul public."

Comisia soluționează contestațiile formulate de către titulari împotriva deciziilor de pensie emise de casele teritoriale de pensii, pe baza documentelor existente în dosarul de pensie. La soluționarea contestațiilor, inclusiv a celor aflate în evidența Comisiei centrale de contestații, la data intrării în vigoare a prezentului ordin, comisia verifică aplicarea dispozițiilor legale în vigoare, exclusiv la obiectul contestațiilor.

**Hotărârile comisiei adoptate în soluționarea contestațiilor cuprind în mod obligatoriu:**

**a) numărul și data adoptării hotărârii;**

**b) numele și prenumele, codul numeric personal, precum și domiciliul contestatorului;**

**c) numărul și data înregistrării contestației;**

**d) numărul și data deciziei de pensie contestate și casa teritorială de pensii emitentă;**

**e) data comunicării deciziei de pensie contestate;**

**f) obiectul contestației;**

**g) motivarea hotărârii - temeiurile de fapt și de drept care au condus la admiterea sau la respingerea contestației;**

**h) mențiunea că hotărârea comisiei poate fi atacată la instanța judecătorească competentă și termenul prevăzut de lege;**

**i) semnăturile președintelui, membrilor comisiei și a secretarului de ședință;**

**j) ștampila comisiei.**

(2) Hotărârile se redactează în 3 exemplare, din care un exemplar se comunică contestatorului, unul casei teritoriale de pensii și unul se păstrează la serviciul specializat prevăzut la art. 5.

## *Categorii de venituri care se pot valorifica pe calea contestației deciziei de pensionare*

*a) Venituri cu caracter nepermanent*

Pentru valorificarea veniturilor cu caracter nepermanent este necesar să se solicite angajatorului/fostului angajator (chiar și în instanță dacă acesta refuză), o **adeverință conformă a Statelor de Plata care atestă "Suma venituri brute deductibile de CAS" precum și rubrica separată cu veniturile nepermanente** (ore cumul/plata cu ora) din care nu s-au reținut CAS și, comparând Statele de Plata cu cartea de munca și buletinul de calcul al pensiei, se verifică dacă salariile de încadrare și veniturile brute deductibile de CAS coincid.

Dacă "Suma venituri brute deductibile de CAS", implicit contribuțiile la CAS care sunt trecute în Statele de Plata, sunt mai mari decât salariile de încadrare trecute din cartea de munca și respectiv în buletinul de calcul al pensiei de la Casa de Pensii,

se poate solicita în fața instanței obligarea casei de pensii la recalcularea drepturilor de pensie în funcție de veniturile menționate în adeverința angajatorului. In acest caz nu este nevoie de efectuarea unei expertize judiciare.

b) *Venituri realizate in acord global* (Acord global = formă de organizare și de retribuire a muncii prin care se leagă nemijlocit mărimea veniturilor personale cu cantitatea, calitatea și importanța muncii prestate).

În situația în care s-a formulat la casa de pensii o cerere de recalculare a pensiei cu luarea în considerare a veniturilor, inclusiv a celor în acord global, fiind anexată adeverința care atestă realizarea acestor venituri, și pentru care s-a plătit contribuția CAS, act semnat și ștampilat de instituția angajatoare, Casa de pensii este obligată să ia în considerare aceste venituri la calcularea stagiului de cotizare și la stabilirea punctajului de pensie și să emită o nouă decizie de pensionare.

Cu privire la veniturile obținute în acord global Înalta Curte de Casație și Justiție a pronunțat Decizia nr. 19 din 17 octombrie 2011 privind stabilirea și recalcularea pensiilor din sistemul public provenite din fostul sistem al asigurărilor sociale de stat, prin luarea în considerare a formelor de retribuire obținute în acord global prin care a statuat: *"Formele de retribuire obținute în acord global, prevăzute de art. 12 alin. 1 lit. a) din Legea retribuirii după cantitatea si calitatea muncii nr. 57/1974, vor fi luate in considerare la stabilirea si recalcularea pensiilor din sistemul public, daca au fost incluse in salariul brut si, pentru acestea, s-a plătit contribuția de asigurări sociale la sistemul public de pensii."*

## *Instanțele competente în soluționarea acestor litigii*

**!!!** In cazul în care Casa de pensii a respins cererea de recalculare sau nu a formulat un răspuns în termen de 45 zile calendaristice de la momentul depunerii cererii, persoana îndreptățită se poate adresa Tribunalului (Secția Conflicte de Munca și Asigurări Sociale) în a cărui circumscripție se află domiciliul contestatorului.

După cum am arătat, tribunalele judecă în primă instanță litigiile privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale. Curțile de Apel vor soluționa apelurile formulate împotriva sentințelor civile ale tribunalelor. În acest context, datorită caracterului său obligatoriu, trebuie avut în vedere un **recurs în interesul legii** unde se pune problema competenței.

Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 27/2017 privind examinarea recursului în interesul legii, a considerat că: „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 5 alin. (4) și art. 9 din Legea nr. 8/2006, competența în soluționarea litigiilor având ca obiect contestația îndreptată împotriva deciziei de încetare a plății indemnizației prevăzute de art. 1 alin. (1) din Legea nr. 8/2006, formulată de membrii uniunilor de creatori care au și statut de pensionari din sistemul pensiilor militare de stat și alte drepturi de asigurări sociale din domeniul apărării naționale, ordinii publice și securității naționale revine tribunalului, **în complet specializat de litigii de asigurări sociale.**

# ANEXA - Exemple de contestaţii, plângeri, petiţii în materie

Explicaţiile teoretice sunt importante, dar furnizarea unor exemple de contestaţii, plângeri sau petiţii, poate fi un instrument la fel de util pentru particularul vulnerabil lezat în drepturile şi interesele sale legitime.

Din modelele prezentate reiese că este important ca situaţia de fapt să fie descrisă complet dar concis. În multe situaţii prezentarea calculelor care pun în evidenţă erorile este benefică pentru a se explica în modul cel mai concret care este problema pentru care se formulează contestaţia.

## *1. Model de plângere prealabilă privind calcularea şi perceperea corectă a cotei CASS din cuantumul pensiei aflata în plată*

**Către,**
**Ministerul Apărării Naționale**
**Casa Sectorială de Pensii,**
**(adresa)**

Subsemnatul X cu domiciliul în Mun. …..., str. …., nr. …judeţul …, tel. …, având calitatea de pensionar militar (posesor al unei pensii de serviciu anticipată parţială din data de 05.06.2006, cu dosarul de pensie nr. 2 conform Deciziei MApN nr. , obţinută în temeiul Legii 164/2001, art. 14, alin. 1, lit. a, pentru activitatea depusă ca militar activ în cadrul M.Ap.N.), **raportat la dispozițiile cuprinse în art. 2 alin. (1) lit. j, art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ**, cu modificările şi completările ulterioare, formulez prezenta

**PLÂNGERE PREALABILĂ**

împotriva modului de aplicare a prevederilor O.U.G. nr. 117/2010 şi, subsecvent, de calculare şi percepere a cotei CASS din cuantumul pensiei aflata în plată.

Astfel, anterior aplicării prevederilor O.U.G. nr. 117/2010 beneficiam de o pensie în cuantum brut de 2167 lei, din care se reţineau următoarele sume: CASS 64 de lei şi impozit venit 176 lei.

La primirea talonului de pensie aferente lunilor februarie şi martie 2011, respectiv în data de 14.03.2011 am observat că reţinerile aplicate sunt următoarele: CASS 119 lei şi impozit venit 168 lei. Având în vedere cuantumul cotei CASS, este evident că procentul de 5,5 % este calculat pentru cuantumul total al pensiei şi nu doar pentru câtimea care depăşeşte 740 lei, după cum se observa mai jos:

- Cuantumul brut al pensiei = 2167 lei.
- Contribuţia de asigurări de sănătate calculata: 2167 x 5,5% = 119 lei

- Cuantumul brut al pensiei, după deducerea contribuţiilor de asigurări de sănătate: 2167 – 119 = 2048 lei
- Suma la care s-a aplicat impozitul este de 1048 lei (2048 lei – 1000 lei)
- Impozit reținut = 1048 lei x 16% = 168 lei.
- Total reţineri din pensie: 168 lei impozit + 119 lei contribuţii de sănătate = 287 lei
- Cuantumul net al pensiei rezultat = 1880 lei (2167 lei – 287 lei).

Modul de calcul mai sus prezentat, este vădit eronat și încalcă dispozițiile OUG 117/2010.

In conformitate cu dispozițiile art. 296 pct. 9 din Codul fiscal, așa cum a fost el modificat prin OUG nr.117/2010 – baza lunara de calcul al contribuției de asigurări sociale de sănătate datorate bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate o reprezintă veniturile din pensii care depășesc 740 de lei. Contribuția lunara se datorează asupra acestor venituri, iar prin aplicarea cotei de contribuție nu poate rezulta o pensie neta mai mica de 740 de lei.

Formularea OUG nr.117/2010 este extrem de clara si dincolo de orice posibilitate de interpretare: baza lunara de calcul o reprezintă veniturile din pensii care depășesc 740 de lei, iar contribuția lunara se datorează asupra acestor venituri.

Modul de calcul corect, este următorul:
- Cuantumul brut al pensiei = 2167 lei.
- Contribuția de asigurări de sănătate: 2167 – 740 = 1427 x 5,5% = 78 lei
- Cuantumul brut al pensiei, după deducerea contribuţiilor de asigurări de sănătate:
2167 – 78 = 2089 lei
- Suma la care ar trebui sa se aplice impozitul: 2089 – 1000 = 1089 lei
- Impozit de reținut = 1089 lei x 16% = 174 lei
- Total reţineri din pensie: 174 lei impozit + 78 lei contribuţii de sănătate = 252 lei
- Cuantumul net al pensiei rezultat = 1915 lei (2167 lei – 252 lei).

**Având in vedere cele arătate mai sus, va rog solicităm să dispuneți corectarea erorii produse in calculul cotei CASS reținute in mod necuvenit din cuantumul total al pensiei si, pe cale de consecința, sa dispuneți restituirea sumelor reținute fără vreo bază legală.**

Prezenta solicitare reprezintă o veritabilă plângere prealabilă raportat la dispozițiile Legii contenciosului administrativ și vă rugăm să aveți în vedere că în măsura în care nu veți da curs solicitării sau veți respinge solicitarea ne vom vedea nevoiți să ne adresăm instanței de judecată competente, Tribunalul.

## *2. Model de contestație/petiție cu scopul anulării unei decizii nelegale de suspendare a plății unor drepturi*

**Către**

**COMISIA CENTRALA DE CONTESTATII**

Casa Națională de Pensii Publice

Sediul Central - Str. Latina nr. 8, Sector 2, Bucuresti

Subsemnatul **.....,** având CNP ..... cont bancar..... și domiciliul în municipiul *Cluj-Napoca, str.....*, *județul Cluj,* depun prezenta

**CONTESTAȚIE**

**împotriva Deciziei nr. ..... din .....2019 a Casei Județene de Pensii Cluj, prin care vă solicit, cu deosebit respect, să procedați la *anularea* acesteia în ceea ce privește *suspendare plății pensiei N..... și/sau a indemnizației aferente*.**

*Contestația se bazează, rezumativ, pe următoarele*

MOTIVE:

Subsemnatului mi s-a emis Decizia nr. ..... din 2017 privind acordarea pensiei de urmaș după tatăl meu decedat ..... Plata drepturilor reprezentând pensie de asigurări sociale s-a realizat începând cu data de ..

Prin Decizia nr. ..... a Casei Județene de Pensii Cluj s-a dispus în mod nelegal *suspendarea plății pensiei de urmaș*. Aceasta pentru că subsemnatul am avut „calitatea" de profesor-educator la Liceul ..... în perioada .....-..... Cu toate că potrivit legii verificările pe care trebuie să le realizeze casele teritoriale de pensii sunt trimestriale, subsemnatul am fost informat abia după 8 luni că m-aș afla într-o situație care va conduce la suspendarea plății pensiei de urmaș.

Însă, în opinia noastră, suspendarea plății pensiei de urmaș este nelegală și trebuie să înceteze. Astfel, potrivit art. 83din *Legea nr. 263 din 16 decembrie 2010 privind sistemul unitar de pensii publice*: *Pensia de urmaș se cuvine copiilor și soțului supraviețuitor, dacă susținătorul decedat era pensionar sau îndeplinea condițiile pentru obținerea unei pensii.*

*Copiii au dreptul la pensie de urmaș:*

*a)până la vârsta de 16 ani;*
*b)dacă își continuă studiile într-o formă de învățământ organizată potrivit legii, până la terminarea acestora, fără a depăși vârsta de 26 de ani;*
*c)pe toată durata invalidității de orice grad, dacă aceasta s-a ivit în perioada în care se aflau în una dintre situațiile prevăzute la lit. a) sau b).*

Trimiterea la situaţia reglementată de art. 114 alin.1 lit. e) din acelaşi act normativ - *pensionarul de invaliditate, încadrat în gradul I sau II, se regăsește în una dintre situațiile prevăzute la art. 6 alin. (1) pct. I, II sau IV, cu excepția consilierilor locali sau județeni*, reprezintă doar o analogie in defavoarea mea, de vreme ce situaţia concretă în care m-am aflat esenţialmente temporar, nu este descrisă de textul normativ de la art. 6 al Legii nr. 263 din 2010 şi nu poate fi inclusă în niciunul dintre cazurile expres şi limitativ prevăzute de lege!

Faptul că beneficiez în mod legal de pensie de urmaş şi că am aceasta deficienţă de vedere, nu însemnă că trebuie să fiu plasat la marginea societăţii, absolut fără nicio utilitate socială!

Reamintesc pe această cale că este în vigoare *Legea nr. 448 din 6 decembrie 2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap*, de care Casa de Pensii CJ face totală abstracţie, care stabileşte atât principiile vizând protecţia şi promovarea drepturilor persoanelor cu handicap (respectarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale ale omului; prevenirea şi combaterea discriminării; egalizarea şanselor; egalitatea de tratament în ceea ce priveşte încadrarea în muncă şi ocuparea forţei de muncă; adaptarea societăţii la persoana cu handicap; interesul persoanei cu handicap; libertatea opţiunii şi controlul sau decizia asupra propriei vieţi, a serviciilor şi formelor de suport de care beneficiază; integrarea şi incluziunea socială a persoanelor cu handicap, cu drepturi şi obligaţii egale ca toţi ceilalţi membri ai societăţii), cât şi drepturile subiective de care aceste persoane trebuie să beneficieze.

Astfel, potrivit art. 6 din lege, *persoanele cu handicap beneficiază de drepturi la:*
*a)ocrotirea sănătății - prevenire, tratament și recuperare;*
*b)educație și formare profesională;*
*c)ocuparea și adaptarea locului de muncă, orientare și reconversie profesională;*
*d)asistență socială, respectiv servicii sociale și prestații sociale;*
*e)locuință, amenajarea mediului de viață personal ambiant, transport, acces la mediul fizic, informațional și comunicațional;*
*f)petrecerea timpului liber, acces la cultură, sport, turism;*
*g)asistență juridică;*
*h)facilități fiscale;*

*i)evaluare și reevaluare prin examinarea la domiciliu a persoanelor nedeplasabile de către membrii comisiei de evaluare, la un interval de 2 ani.*

Potrivit alin. 1 al art. 149 din *Legea nr. 263 din 16 decembrie 2010*: *Deciziile de pensie emise de casele teritoriale de pensii și de casele de pensii sectoriale pot fi contestate, în termen de 30 de zile de la comunicare, la Comisia Centrală de Contestații, respectiv la comisiile de contestații care funcționează în cadrul Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Administrației și Internelor și Serviciului Român de Informații.*

Fiind un drept dobândit legal, sunt nevoit să parcurg toate etapele procedurale prevăzute de dreptul pozitiv, tocmai pentru ca aceasta stare de incertitudine în ce mă privește să înceteze și să-mi fie reluată plata pensiei de asigurări sociale stabilită legal prin Decizia nr. ..... de acordare a pensiei de urmaș.

***În drept***, îmi fundamentez poziția pe toate normele juridice vehiculate în cuprinsul Contestației formulate.

Anexez:înscrisuri

Cluj-Napoca Cu deosebit respect,

Data Semnătura

## *3. Model de contestație a deciziei de pensionare (cuprinsul contestației, identificarea petentului, identificarea autorității, expunerea motivelor de fapt/de drept)*

**Contestație**

Subsemnatul(a)..... domiciliat în ....., str. X, str.....nr.....bloc.....ap... sector…....., contest decizia de pensie nr.....din data de..... în temeiul art. 149 din Legea 263/2010.

Precizez că formulez prezenta contestație în termenul legal prevăzut de lege, adică 30 zile. În sprijinul afirmației mele, arat că am primit decizia în data de .....(se va anexa copia plicului din care să rezulte data poștei sau dacă a fost primită la sediul Casei de pensii sub semnătură, data când a primit decizia ).

Motivele **de fapt** ale contestației sunt următoarele:

- situații neexhaustive: adeverințele date in completarea veniturilor pentru care s-au plătit contribuții sociale – spre exemplu venituri din acord global sau ore suplimentare, adeverințele privind grupele de muncă etc.

- În măsura în care se contestă modul de calcul este indicat să se prezinte calculul corect, eventual cu evidențierea diferențelor față de calculul eronat. Aceasta deoarece organul administrativ va trebui să analizeze concret susținerea și să motiveze eventualul refuz/accept. Ori, motivarea nu poate să fie efectivă dacă nu se explicitează concret modul de calcul.

Motivarea **în drept** a contestației, articolele relevante și încălcate: .....

În susținerea contestației **anexez** următoarele documente: .....

Data, Semnătura

Domnului Președinte al Comisiei Centrale de Contestații din cadrul
Casei Naționale de Pensii Publice

*Este foarte important a fi prezentate cât mai multe detalii în procedura administrativă pentru a preîntâmpina eventuala invocare din partea instanței a faptului că pentru unele aspecte nu s-au formulat critici în procedura prealabilă. Contestația se depune la sediul Casei locale de pensii de care aparține teritorial contestatorul.*

## *4. Model de petiţie administrativă generică*

Denumirea autorităţii sau instituţiei publice .....

Sediul/Adresa .....

Stimate domnule/Stimată doamnă .....,

Prin prezenta formulez o reclamaţie administrativă, conform Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public, cu modificările şi completările ulterioare, întrucât la cererea nr. ..... din data de ..... am primit un răspuns negativ, la data de ....., de la .....

Documentele de interes public solicitate erau următoarele: .....

Documentele solicitate se încadrează în categoria informaţiilor de interes public, din următoarele considerente: .....

Prin prezenta solicit revenirea asupra deciziei de refuz al comunicării/netransmitere în termenul legal a informaţiilor de interes public solicitate în scris/în format electronic, considerând că dreptul meu la informaţie, conform legii, a fost lezat. Vă solicit să-mi comunicaţi toate înscrisurile solicitate, în caz contrar fiindu-mi încălcat dreptul la apărare în raport cu efectele pe care le produc aceste acte juridice.

Data .....

Cu stimă,

.....

(semnătura petentului)

Numele şi adresa petentului .....

Adresa .....

Telefon .....

## 4.7. Drepturile particularilor în procedura administrativă în materia asigurărilor sociale

În ceea ce privește drepturile particularilor în procedura administrativă în materie ar trebui avute în vedere cel puțin următoarele:

- dreptul la informare,
- dreptul de contestare,
- dreptul la apărare, cu posibila extensie a efectelor hotărârii din cauza C-298/16, Teodor Ispas, Anuța Ispas vs. DGFP Cluj.

### Dreptul la informare

Dreptul la informare reprezintă un drept fundamental pentru procedurile judiciare sau extrajudiciare. În lipsa informării particularului cu privire la drepturile și obligațiile acestuia, este limpede că acesta nu se va putea bucura de o protecție juridică sporită și eficientă. Astfel, dreptul la informare reprezintă pilonul de bază într-o societatea democratică și care prezintă garanții suficiente pentru a asigura remedii adecvate pentru o eventuală protecție a particularului în relația cu diferite instituții.

Dacă dreptul la informare nu este respectat, situația premisă este una ingrată pentru particular, deoarece acesta nu poate să își exercite niciun drept subsecvent adus la cunoștința lui cu ocazia informării.

Acest drept subiectiv ar decurge din dreptul la informație care este un drept fundamental consacrat de art. 31 Constituția României, în baza căruia persoanele se pot dezvolta spiritual prin accesul la informație. În mod clar, acest drept este strâns legat de libertatea de exprimare, deoarece gândurile și ideile oricărei persoane pot ajunge la ceilalți semeni sub forma informațiilor răspândite prin diverse mijloace de informare în masă.

Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a particularilor/justițiabililor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal. De asemenea, actele emise de autoritățile publice trebuie să fie emise astfel încât să cuprindă o informare suficientă a justițiabilului astfel încât acesta să poată lua măsurile necesare dacă se consideră lezat într-un drept al său sau un interes legitim.

Dreptul la informare își găsește aplicabilitatea în întreg sistemul de drept, pentru că, în general, legea fixează ca prim reper al termenelor procedurale momentul la care particularul interesat ia act de existența unui act juridic sau de o stare de fapt relevantă. În ceea ce privește actele normative publicate în Monitorul Oficial al României, principiul *nemo censetur ignorare legem* asigură o prezumție absolută de cunoaștere a legii, chiar dacă ea este desuetă față de hemoragia legislativă din România. Actele normative administrative trebuie să respecte criteriile publicității specifice: afișarea pe *site*-ul instituției publice, afișarea la avizier sau publicarea într-un cotidian, în timp ce în privința actelor administrative individuale comunicarea

lor reprezintă regula. Toate acestea sun valențe ale dreptului la informare al particularului!

Dreptul de informare este corelativul obligației autorităților publice emitente de acte care produc consecințe juridice de a-i facilita particularului o comunicare efectivă și chiar de a-i conferi acestuia un acces efectiv și complet la dosarul administrativ. Așadar, informarea trebuie să vizeze *de plano* toate aspectele și nu doar prezentarea trunchiată a unor elemente aflate la dosar. Acest drept este în strânsă legătură și cu dreptul la apărare, care în mod firesc nu va putea fi exercitat totalmente dacă informarea *a priori* nu s-a făcut pe deplin.

## Dreptul de contestare

Ca o consecință firească a dreptului la informare, se naște posibilitatea particularului de a contesta măsura dispusă de autoritățile publice. Dreptul de contestare nu este un drept absolut, motiv pentru care legiuitorul a stabilit anumite condiții precise pentru a putea fi exercitat, printre care amintim procedura prealabilă, termene imperative / prohibitive.

Considerăm că dreptul la contestare poate fi privit și din altă perspectivă, aceea a oferirii unui răgaz pentru administrație care are o șansă suplimentară să vadă dacă într-adevăr actul a fost emis sau nu greșit.

Cel mai adesea acest drept la contestare este regăsit sub forma plângerii prealabile, care, dacă nu este introdusă în termenul legal, are sancțiuni aspre în fața instanței de judecată, deoarece acțiunea va fi respinsă ca inadmisibilă.

Lipsa formalizării particularului în termenul imperativ stabilit are drept consecinţă imediată respingerea cererii de chemare în judecată ca inadmisibilă. Aceeaşi concluzie a respingerii cererii de chemare în judecată se întrezăreşte şi în ipoteza în care formalizarea particularului împotriva deciziei administrative este una tardivă.

## Dreptul la apărare. Dreptul de acces la propriul dosar. Posibila extindere a efectelor hotărârii din *cauza C-298/16*

Dreptul la apărare se încadrează în drepturile fundamentale care fac parte integrantă din principiile generale de drept a căror respectare este asigurată de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Pentru a sintetiza conceptul dreptului la apărare, drept fundamental în orice procedură şi în orice sistem de drept de astăzi sunt relevante unele dintre soluțiile pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

În esenţă, Curtea de Justiţie reţine că încălcarea dreptului la apărare este impardonabilă şi nu poate fi acoperită ulterior.

Una dintre hotărârile reprezentative ale Curţii de Justiţie a Uniunii Europene (Marea Cameră) a fost cea pronunţată în 25 octombrie 2011 în afacerea **C-109/10 P, *Solvay SA vs. Comisia*.** O societate belgiană a invocat

încălcarea dreptului la apărare chiar de către Comisia Europeană, întrucât *aceasta i-a refuzat, într-o procedură prealabilă, accesul la documentele probante*. Încălcarea dreptului la apărare a fost constatată în mod expres de către Comisia Europeană, după cum reiese mai ales din paragrafele următoare:

„52 Dreptul la apărare se încadrează în drepturile fundamentale care fac parte integrantă din principiile generale de drept a căror respectare este asigurată de către Curte (Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Aalborg Portland și alții/Comisia, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P și C-219/00 P, Rec., p. I-123, punctul 64).

53 Respectarea dreptului la apărare în cadrul unei proceduri desfășurate în fața Comisiei având ca obiect aplicarea în privința unei întreprinderi a unei amenzi pentru încălcarea normelor de concurență *impune ca întreprinderii în cauză să i se fi oferit posibilitatea să își prezinte în mod eficient punctul de vedere asupra caracterului veridic și pertinent al faptelor și circumstanțelor invocate, precum și asupra înscrisurilor reținute de Comisie în susținerea afirmației sale privind existența unei încălcări a tratatului* (a se vedea Hotărârea Aalborg Portland și alții/Comisia, citată anterior, punctul 66). Aceste drepturi sunt prevăzute la articolul 41 alineatul (2) literele (a) și (b) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

54 Astfel cum a subliniat în mod întemeiat Tribunalul la punctul 405 din hotărârea atacată, *dreptul de acces la dosar presupune ca întreprinderii în cauză să i se acorde de către Comisie posibilitatea de a proceda la o examinare a tuturor înscrisurilor care figurează în dosarul de investigare și care sunt susceptibile să fie pertinente pentru apărarea sa*. Acestea cuprind atât înscrisurile incriminatoare, cât și pe cele dezincriminatoare, sub rezerva secretelor comerciale ale altor întreprinderi, a documentelor interne ale Comisiei și a altor informații confidențiale (Hotărârea Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, citată anterior, punctul 315, și Hotărârea Aalborg Portland și alții/Comisia, citată anterior, punctul 68).

55 *Încălcarea dreptului de acces la dosar în cursul procedurii prealabile adoptării deciziei este susceptibilă, în principiu, să determine anularea acestei decizii atunci când a adus atingere dreptului la apărare* (Hotărârea Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, citată anterior, punctul 317). 56 Într-o ipoteză similară, *încălcarea care a avut loc nu mai poate fi remediată prin simplul fapt că accesul a devenit posibil în cursul procedurii jurisdicționale* (Hotărârea Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, citată anterior, punctul 318). Astfel, *prin limitarea la un control jurisdicțional al motivelor invocate, examinarea Tribunalului nu are nici ca obiect, nici ca efect înlocuirea unei investigări complete a cauzei în cadrul unei proceduri administrative. Pe de altă parte, luarea la cunoștință tardivă a anumitor înscrisuri din dosar nu pune întreprinderea care a formulat o acțiune împotriva unei decizii a Comisiei în situația în care s-ar fi aflat dacă s-ar fi*

*putut întemeia pe aceleași înscrisuri pentru a prezenta observații scrise și orale în fața acestei instituții* (a se vedea Hotărârea Aalborg Portland și alții/Comisia, citată anterior, punctul 103 și jurisprudența citată)".

!!! Din hotărârea pronunțată în afacerea *Solvay c. Comisia* se reține că **există un drept subiectiv *de acces la dosar***, ca o componentă a unui drept la apărare. Curtea a reținut că particularului vizat de un control, de orice tip, trebuie să i se permită accesul la dosarul său administrativ la momentul efectuării controlului. Complinirea lipsei accesului la dosar nu poate fi acceptată dacă accesul este asigurat ulterior, într-o procedură jurisdicțională.

O analiză sumară a legislației interne, reflectată fidel și în practica administrativă, respectiv jurisprudența instanțelor din România, relevă faptul că nu există o consacrare normativă a acestui drept, consecutiv cu faptul că nu există o recunoaștere în planul practicii administrative sau judecătorești, *atentându-se chiar la normele constituționale ale art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, prin refuzul aplicării principiului european al dreptului la apărare, inclusiv în ceea ce privește accesul efectiv la dosarul administrativ.*

Prin urmare, în lipsa unei consacrări explicite care să alinieze practica administrativă în dreptul public român și în procedurile de drept public, administrative și fiscale, informațiile și înscrisurile relevante pe care le-ar putea solicita și obține, respectiv pe care s-ar putea baza particularul în pregătirea apărării ar fi cele de interes public, potrivit dispozițiilor Legii nr. 544/2001.

În raport cu autoritatea administrativă națională care a emis o decizie posibil prejudiciabilă, Curtea de Justiție a arătat că aceasta trebuie să respecte anumite obligații punctuale:

*„- să permită particularului (contribuabilului, în procedurile fiscale) accesul la toate informațiile și documentele relevante pe care autoritatea administrativă le ia în calcul în vederea emiterii deciziei cauzatoare de prejudicii, pentru a se putea studia veridicitatea și pertinența acestora în economia cauzei;*

*- să îi acorde particularului o perioadă de timp rezonabilă în raport de complexitatea cauzei pentru a putea furniza un punct de vedere complet, util;*

*- să analizeze cu atenție și seriozitate punctul de vedere exprimat de către particular la momentul în care se decide asupra emiterii sau nu a deciziei cauzatoare de prejudicii".*

Un element de actualitate îl reprezintă o soluție recentă a CJUE pronunțată într-o afacere românească. Prin hotărârea pronunțată la data de 9 noiembrie 2017, în afacerea **C-298/16,** Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat astfel:

*„Principiul general al dreptului Uniunii al respectării dreptului la apărare trebuie interpretat în sensul că, în cadrul unor proceduri administrative de inspecție și de stabilire a bazei de impunere a taxei pe valoarea adăugată, un particular trebuie să aibă*

*posibilitatea să i se comunice, la cerere, informațiile și documentele care se găsesc în dosarul administrativ și care au fost luate în considerare de autoritatea publică la adoptarea deciziei sale, cu excepția cazului în care obiective de interes general justifică restrângerea accesului la respectivele informații și documente".*

Prezintă relevanță în contextul dat argumentele vehiculate de către Curtea de Justiție la par. 31, 33 și 34 din hotărâre:

„31 *În ceea ce privește principiul efectivității, trebuie arătat că cerința, amintită la punctul 26 din prezenta hotărâre, de a-și putea face cunoscut în mod util punctul de vedere cu privire la elementele pe care administrația intenționează să își întemeieze decizia presupune ca destinatarii acesteia să fie în măsură să ia cunoștință de elementele menționate.(...)*

33 *În cadrul unei proceduri de inspecție fiscală, prin care se urmărește să se verifice dacă contribuabilii s-au conformat obligațiilor lor în materie, este astfel legitim să se aștepte ca aceștia să solicite accesul la aceste documente și informații pentru ca, eventual, să furnizeze explicații sau să își susțină motivele față de punctul de vedere al administrației fiscale.*

34 *Respectarea efectivă a dreptului la apărare impune însă să existe o posibilitate reală de acces la respectivele documente și informații, cu excepția cazului în care obiective de interes general justifică restrângerea acestui acces*".

Jurisprudența internă care s-a dezvoltat plecând de la această afacere este într-o continuă dezvoltare.

Efectele hotărârii pronunțate la data de 9 noiembrie 2017 în afacerea C-298/16, ar trebui să devină vizibile nu doar în contenciosul administrativ-fiscal **ci şi în litigiile de asigurări sociale**. Nu există niciun impediment major în transbordarea raționamentelor CJUE şi în această materie atâta timp cât se discută despre vulnerabilitatea particularului în raportul cu autoritățile publice locale. Importanța asigurării accesului la dosar este una evidentă din moment ce în lipsa înscrisurilor care stau la baza deciziei administrației publice este imposibilă pregătirea unei apărări eficiente şi efective!

# V. PROCEDURI DE CONTESTARE ÎN MATERIE FISCALĂ

## 5.1. Sediul materiei

**Legea nr. 207/2015** privind Codul de procedură fiscală.
**Legea nr. 207/2015** privind Codul de procedură fiscală.

**Ordinul nr. 3741/2015** din 23 decembrie 2015 privind aprobarea Instrucțiunilor pentru aplicarea titlului VIII din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală.
Emitent: Ministerul Finanțelor Publice, Agenția Națională de Administrare Fiscală, publicat în: Monitorul Oficial nr. 975 din 29 decembrie 2015

**Ordinul nr. 3004/2017** din 16 noiembrie 2017 privind aprobarea Procedurii de soluționare a contestațiilor prevăzute la art. 366 alin. (2), art. 369 alin. (5), art. 374 alin. (2), art. 377 alin. (4), art. 382 alin. (2), art. 385 alin. (4), art. 390 alin. (2) și art. 393 alin. (4) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal.
Emitent: Ministerul Finanțelor Publice publicat în: Monitorul Oficial nr. 937 din 28 noiembrie 2017

## 5.2. Actul administrativ-fiscal

Domeniul de lucru sunt actele administrativ fiscale.

Prin acte administrativ-fiscale se denumesc actele emise de organele fiscale, prin care se generează naşterea, modificarea sau stingerea unor drepturi şi obligaţii ale contribuabililor. O serie de garanţii legale privesc conţinutul actului administrativ fiscal, care este necesar să cuprindă elementele prevăzute de art. 46 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală (C. proc. fisc.)

Aceste elemente sunt:

a) denumirea organului fiscal emitent;
b) data la care a fost emis și data de la care își produce efectele;
c) datele de identificare a contribuabilului/plătitorului și, dacă este cazul, datele de identificare a persoanei împuternicite de contribuabil/plătitor;
d) obiectul actului administrativ fiscal;
e) motivele de fapt;
f) temeiul de drept;
g) numele și calitatea persoanelor împuternicite ale organului fiscal, potrivit legii;
h) semnătura persoanelor împuternicite ale organului fiscal,

potrivit legii, precum și ștampila organului fiscal emitent;

i) posibilitatea de a fi contestat, termenul de depunere a contestației și organul fiscal la care se depune contestația;

j) mențiuni privind audierea contribuabilului/plătitorului.

Dintre aceste elemente, unele necesită o atenție suplimentară.

Trebuie întâi observat că actele administrativ-fiscale se emit atât în format fizic, cât și în format electronic și că semnarea acestora nu este o condiție absolută. Spre exemplu, actele emise și comunicate prin Spațiul privat virtual – SPV nu poartă semnătură.

**!!!** Nu importă denumirea actului și nici dacă organul fiscal îl califică drept act administrativ-fiscal. Este posibil ca organul fiscal să emită un înscris pe care nu îl consideră act administrativ-fiscal și pe cale de consecință să nu insereze în cuprinsul acestuia mențiunea privind posibilitatea de a fi contestat. Acest aspect nu este de natură să înlăture dreptul la contestare, dacă se verifică condițiile din Legea nr. 554/2004 privind producerea de efecte juridice. Se poate astfel contesta și o adresă emisă de organul fiscal, dacă tinde la a genera efecte juridice.

**Exemplu:** *în materia restituirii taxelor de primă înmatriculare, practica organelor fiscale a fost de a transmite refuzul pe restituire pe baza unor „adrese" și nu a unor „decizii". Aceste adrese întrucât produceau efecte juridice sunt acte administrativ fiscale contestabile. În alte cazuri, când scopul acestor adrese este simpla informare a contribuabilului, acestea nu sunt acte administrativ fiscale și nu pot fi contestate.*

Actul administrativ-fiscal emis unilateral de organul fiscal trebuie să fie comunicat contribuabilului și produce efecte de a data comunicării. Formele de comunicare sunt diverse: prin remitere (la ghișeu ori la sediul contribuabilului), prin poștă (cu scrisoare recomandată cu confirmare de primire), prin SPV ori alte mijloace de comunicare la distanță.

Acest aspect este extrem de important întrucât *în funcție de momentul comunicării se stabilesc termenele de contestare a actelor administrativ-fiscale, inclusiv termenele pentru introducerea unor acțiuni în instanță* [Dispoziții privind comunicarea actului administrativ-fiscal se regăsesc în articolul 47 din Codul de procedură fiscală].

*Actele administrativ-fiscale pot fi emise de organul fiscal în mai multe momente ale lucrului cu contribuabilul.*

- Sunt actele emise de organul fiscal cu ocazia procedurii de înregistrare a contribuabilului, cum ar fi certificatul de înregistrare fiscală, certificatul de înregistrare în scopuri de TVA, decizia de respingere a cererii de înregistrare.
- Sunt acte emise de organul fiscal cu ocazia procedurii de stabilire

a creanţelor fiscale, cum ar fi decizia de impunere (cel mai des întâlnit act), decizia privind calculul accesoriilor, decizia de restituire sau de rambursare de sume.

- Sunt acte emise de organul fiscal cu ocazia procedurii de administrare a contribuabililor, cum ar fi certificatul de rezidenţă fiscală ori certificatul de atestare fiscală.
- Sunt acte emise de organul fiscal cu ocazia procedurii de executare silită, cum ar fi somaţia, titlul executoriu, procesul-verbal de punere sub sechestru, procesul verbal de adjudecare, procesul-verbal de stabilire a stării de insolvabilitate.
- Sunt acte emise de organul fiscal cu ocazia procedurilor de control, cum ar fi procesele-verbale de control şi procesele-verbale de constatare şi sancţionare a contravenţiei.
- Sunt de asemenea şi alte acte, pe care legea nu le numește expres, care pot fi contestate dacă stabilesc, modifică ori sting drepturi şi obligaţii.

*Actele administrativ fiscale sunt de două feluri, raportat la conținutul drepturilor și obligațiilor pe care le stabilesc, clasificare care are efecte asupra modului de contestare*.

- Sunt în primul rând, acte administrativ-fiscale care stabilesc creanţe fiscale (sume de plată ori sume de restituit ori de rambursat).
- Sunt în al doilea rând acte administrativ-fiscale, care stabilesc drepturi şi obligaţii fără conţinut patrimonial (care nu sunt evaluabile în bani).

Actele administrativ-fiscale pot privi aspecte juridice privind impozitele, contribuţiile ori taxele reglementate de Codul fiscal ori de legi speciale (cum au fost cele privind taxa/timbrul de mediu).

Pentru aspectele ce ţin de *motivarea în fapt și în drept a actului administrativ-fiscal* este necesar a se identifica textele legale care reglementează materia respectivă, spre exemplu, pentru impozitul pe venit art. 45 și urm. din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal.

Omisiunea de a motiva actul administrativ fiscal este sancționată cu *nulitatea absolută* a acestuia pentru considerentul că împiedică cunoașterea de către contribuabil a rațiunilor care au determinat emiterea lui. Un nou act va putea fi emis în cadrul termenul de prescripție.

Actele administrativ-fiscale pot fi emise de autorități centrale, autorități locale ori autorităţi cu competenţe speciale. Dispozițiile privind contestarea sunt comune indiferent la ce nivel se face administrarea drepturilor și obligaţiilor din respectiva procedură.

## 5.3. Contestația prealabilă în materia actelor administrativ-fiscale

### Obligativitatea contestației prealabile

!!! Actele administrativ-fiscale sunt specii ale actelor administrative, motiv pentru care *contestarea acestora nu se face direct la instanță, ci cu parcurgerea procedurii prealabile*.

Fiind însă acte speciale, contestarea se face conform dispozițiilor din Legea specială și anume **Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală [art. 268 și urm.].**

Astfel, conform articolului 268 din Codul de procedură fiscală cu denumirea *Posibilitatea de contestare*:
*(1) Împotriva titlului de creanță, precum și împotriva altor acte administrative fiscale se poate formula contestație potrivit prezentului titlu. Contestația este o cale administrativă de atac și nu înlătură dreptul la acțiune al celui care se consideră lezat în drepturile sale printr-un act administrativ fiscal.*
*(2) Este îndreptățit la contestație numai cel care consideră că a fost lezat în drepturile sale printr-un act administrativ fiscal.*

Observăm din formularea legală trei aspecte relevante:

1. *Contestația prealabilă este o procedură aplicabilă doar împotriva unui act administrativ-fiscal*. Astfel, pentru cazul în care contribuabilul a solicitat emiterea unui act administrativ-fiscal ori realizarea unei operațiuni administrative, iar organul fiscal nu execută obligația sa în termen legal, atunci contribuabilul are acțiune direct la instanță, în temeiul art. 1, 4 și 8 din Legea nr. 554/2004, solicitând instanței obligarea organului fiscal la emiterea actului ori la îndeplinirea obligației legale (acțiune în obligație de a face).

!!! Subliniem încă odată faptul că obiectul unei eventuale acțiuni în instanță (dacă contestația prealabilă nu este admisă) este limitat la obiectul contestației prealabile.

2. *Contestația prealabilă poate fi îndreptată în primul rând* împotriva unui titlu sau unor titluri de creanță (de obicei, este vorba doar despre un titlu emis la un anumit moment, însă este posibil, ca în anumite proceduri organul fiscal să emită mai multe acte). Este vorba desigur de *deciziile de impunere*, întrucât în materie fiscală subzistă doar *două tipuri de titluri de creanță: declarațiile de impunere (care se modifică unilateral și nu pot fi contestate) și deciziile de impunere*. Acestea reprezintă

principalul tip de act administrativ-fiscal contestat.

3. *Contestația prealabilă poate fi îndreptată* în al doilea rând *împotriva altor acte administrativ fiscale: certificate, dispoziții, decizii nepatrimoniale*. Este foarte important de reținut că deși Codul de procedură fiscală tratează destul de puțin această categorie de acte administrativ-fiscale *și acestea sunt susceptibile de a fi atacate*.

În mod particular, se impune a sublinia că *pentru actele de control - procese-verbale de control și pentru actele de executare silită nu se aplică această procedură*. Vom analiza la finalul capitolului aceste **excepții.**

## Obiectul contestației prealabile

Pentru a stabili obiectul contestației, avem un text legal parțial: *Obiectul contestației îl constituie numai sumele și măsurile stabilite și înscrise de organul fiscal în titlul de creanță sau în actul administrativ fiscal atacat* [articolul 269 alineatul 2 din Codul de procedură fiscală].

!!! Obiectul contestației prealabile este extrem de important întrucât delimitează întreg cadrul procesual, inclusiv acțiunea în instanță.

Se poate contesta un act administrativ-fiscal în ansamblul său ori anumite părți ale acestora. În tradiționalul exemplu al deciziei de impunere, trebuie subliniat că aceasta cuprinde de regulă mai multe creanțe și mai multe sume în cadrul acelorași creanțe.

Astfel, *prin contestația prealabilă trebuie indicat și rămâne cadru cert care dintre aceste creanțe se contestă*. Același poate fi efectul și în cazul actelor administrativ-fiscale nepatrimoniale.

Obiectul contestației prealabile se delimitează și în raport de ceea ce se solicită organului fiscal. De regulă, solicitarea este de *anulare* totală ori parțială a actului. În subsidiar, se poate solicita și restituirea de sume ori după caz, emiterea unui act nou.

*Pentru ipotezele privind absența actului administrativ-fiscal procedura prealabilă nu este necesară,* fiind prin intermediul acțiunii în instanță solicitată după caz fie obligarea organului fiscal să emită un act fie repararea unui prejudiciu - inclusiv acțiuni privind dobânzi.

Atunci când actul administrativ-fiscal nu este titlu de creanță, deci în alte ipoteze decât contestarea deciziei de impunere se vor indica așa cum prevede legea *măsurile stabilite și înscrise în … actul administrativ fiscal atacat*. De asemenea, se pot contesta toate măsurile înscrise în act sau numai o parte din acestea. Prin contestație se delimitează și în acest caz un eventual cadru procesual.

## Conținutul contestației prealabile

**Forma și conținutul contestației**
[articolul 269 din Codul de procedură fiscală]

Contestația se formulează în scris. Este posibilă transmiterea contestațiilor inclusiv pe email, însă este de dorit ca acestea să se depună la organul fiscal. Se va întocmi un exemplar suplimentar al documentului *pentru a lua dată de înregistrare și a face ulterior dovada depunerii*.

Contestația va cuprinde:

a) datele de identificare a contestatorului;

La acest capitol după formula de adresare *Domnule Director*, se indică identitatea contestatorului și datele sale de identificare (nume, prenume, CNP, adresă ori denumire, sediu, cont bancar, împuternicit). Este recomandabil a se indica cât mai multe elemente de identificare ale contestatorului.

b) obiectul contestației;

În primul rând, se va indica titlul documentului și anume contestație prealabilă.

La acest capitol, se indică în egală măsură actul administrativ fiscal atacat, cu numărul său de identificare. În secundar, este necesar a se indica creanțele ori măsurile contestate; se pot indica sumele/măsurile în integralitatea lor ori numai o parte din acestea, după cum contestatorul apreciază că este fezabil a contesta tot actul ori o parte a acestuia. În ipoteza în care actul atacat cuprinde mai multe sume (creanțe) este necesar a fi individualizate acestea în funcție de tipul de impozit/contribuție/taxă contestată, inclusiv creanțele accesorii.

**!!!** Orice contestație poate privi între actul atacat și toate măsurile prevăzute de acesta sau numai o parte. Însă, acțiunea în instanța va putea avea doar același obiect. Renunțarea la a contesta anumite aspecte este definitivă după expirarea termenului de contestare.

**Obiectul** contestației poate fi modificat doar prin depunerea unui înscris distinct, însă în interiorul termenului de depunere a contestației. Prin acest înscris nou, contestatorul poate să își majoreze pretențiile, adică solicită diferențe de obligații fiscale contestate suplimentar, altele decât cele împotriva cărora s-a introdus inițial contestație, cu excepția accesoriilor aferente obligațiilor fiscale contestate inițial.

c) motivele de fapt și de drept;

Probabil cel mai consistent conținut este dat de aspectele privind motivarea în fapt și în drept. Întrucât un act administrativ fiscal, poate cuprinde mai multe creanțe și mai multe măsuri stabilite, pentru care subzistă motive de fapt și de drept diferite de contestare, *este recomandabil ca contestația*

*prealabilă să fie organizată în secțiuni, pentru fiecare sumă indicându-se o scurtă descriere a situației de fapt, așa cum este văzută de contribuabil și o enumerare/indicare (la nevoie cu preluarea textului legal) a textelor de lege pe care se fundamentează încadrarea juridică dată de contribuabil*. Întrucât în materie fiscală textele normative se succed destul de frecvent, este recomandabil a se identifica pentru fiecare perioadă fiscală forma textului cu aplicabilitate în acel interval.

**Motivarea** în fapt și în drept este esențială pentru fiecare punct din cele indicate la obiectul contestației. *Orice omisiune* va duce la soluția de respingere a contestației prealabile ca fiind *nemotivată*.

Motivarea poate fi completată printr-un înscris separat, atâta timp cât termenul de introducere a contestație nu a expirat. *Motivarea contestației se va face cu respectarea dispozițiilor privind termenul de depunere a contestațiilor, sub sancțiunea decăderii*.

d) dovezile pe care se întemeiază;

**Dovezile** în materie fiscală sunt: înscrisurile, expertizele și mărturia. În cuprinsul contestației, *este recomandat* a face un opis al documentelor atașate ca și probatoriu. De asemenea, se vor indica obiectivele de expertiză ori identitatea martorilor propuși.

e) semnătura contestatorului sau a împuternicitului acestuia. Dovada calității de împuternicit al contestatorului, persoană fizică sau juridică, se face potrivit legii.

Dacă contestația este formulată printr-un împuternicit, se va prezenta împuternicirea / mandatul-procura în original, copie legalizată sau duplicat, după caz. Avocatul va prezenta împuternicirea în original sau în copie legalizată.

În cazul în care contestatorul se află în procedură de insolvență / reorganizare / faliment / lichidare și i-a fost ridicat dreptul la propria administrare, contestația va purta semnătura administratorului special / administratorului judiciar sau a lichidatorului, după caz, și va fi însoțită de actul prin care a fost numit. Pentru a evita unele confuzii invocate și în practică, este recomandabil ca atât administratorul special cât și lichidatorul să confirme contestația și o eventuală acțiune în instanță.

**Locul depunerii contestației.** Contestația se depune la organul fiscal emitent al actului administrativ atacat. Acest aspect este extrem de important întrucât autoritățile administrative nu au obligația redirecționării cererilor / petițiilor / contestațiilor către autoritatea competentă.

Contestatarul nu este necesar a se preocupa la acest moment de identificarea organului competent să soluționeze contestația, cât *de organul care a emis actul contestat*.

Transmiterea contestației din oficiu. În cazul în care contestația nu

este depusă la organul fiscal emitent, aceasta se înaintează, în termen de cel mult 5 zile de la data primirii, organului fiscal emitent al actului administrativ atacat. În acest caz, *termenul rămâne câștigat*, contestația fiind considerată a fi fost făcută în termen.

Organul competent pentru a soluționa contestația. În cazul în care competența de soluționare nu aparține organului emitent al actului administrativ fiscal atacat, contestația se înaintează de către acesta, în termen de 5 zile de la înregistrare, organului de soluționare competent.

Contestația prealabilă nu este supusă **taxelor judiciare de timbru.**

Contestația poate fi retrasă de către contestator până la soluționarea acesteia. În acest caz, organul de soluționare competent comunică contestatorului decizia prin care se ia act de renunțarea la contestație. Dacă contestatorul decide să retragă contestația, trebuie să aibă în vedere că *renunțarea este cumva permanentă. Se poate reveni asupra renunțării doar în termenul de introducere a contestației.* Deci teoretic, în cele 45 de zile, se poate introduce o contestație, renunța la aceasta și eventual introduce una nouă. Dacă însă renunțarea se corelează cu expirarea termenului de 45 de zile, actul administrativ fiscal rămâne definitiv și nu mai poate fi contestat niciodată. O eventuală acțiune la instanța va primi soluția de respingere a cererii, ca fiind inadmisibilă.

## Termenul de introducere

**!!!** Termenul de introducere a contestației prealabile este de 45 de zile de la comunicarea actului administrativ fiscal [articolul 270 din Codul de procedură fiscală].

Sancțiunea pentru nerespectarea acestui termen este *decăderea*. Sancțiunea decăderii presupune o definitivare a raportului juridic fiscal și o imposibilitate de a-l supune unei analize ulterioare. Termenul fiind de decădere nu suportă nicio procedură de modificare, de extindere ori atenuare.

Mai mult decât atât, corelat cu natura obligatorie a procedurii prealabile rezultă că orice decizii sunt luate la acest moment privind contestația prealabilă afectează întreg parcursul judiciar.

**Exemplu:** Chiar dacă este greșit identificat contribuabilul și nu datorează respectiva creanță, în lipsa unei contestații prealabile făcute în termen actul administrativ fiscal va produce toate efectele sale juridice și nu se poate accesa nici controlul judiciar.

Pentru acest motiv, este extrem de important să se respecte termenul de introducere a contestației, să se motiveze

contestația în acest termen și să se completeze eventual motivarea tot în acest termen.

**Calculul termenului.** Termenul de depunere a contestaţiei se calculează *pe zile libere, cu excepția cazului în care prin lege se prevede altfel*, neintrând în calcul nici ziua când a început, nici ziua când s-a sfârşit termenul.

Termenul care se sfârşeşte într-o zi de sărbătoare legală sau când serviciul este suspendat (de exemplu, zile de repaus săptămânal, inclusiv week-endurile) se va prelungi până la sfârşitul primei zile de lucru următoare.

**Exemplu:** În situaţia în care data de 30 iulie prezentată la exemplul anterior este sâmbătă, ultima zi de depunere a contestaţiei este luni, 1 august.

Termenul de 3 luni fiind un termen pe luni, nu pe zile se calculează prin corespondență și se sfârşeşte în ziua lunii corespunzătoare zilei de plecare.

**Exemplu:** Actul administrativ fiscal este comunicat contribuabilului în data de 15 ianuarie, termenul de 3 luni se sfârşeşte în data de 15 aprilie, astfel încât ultima zi de depunere a contestaţiei este data de 15 aprilie.

Termenul care, începând la data de 29, 30 sau 31 a lunii, se sfârşeşte într-o lună care nu are o asemenea zi se va socoti împlinit în ultima zi a lunii.

**Exemplu:** Actul administrativ fiscal este comunicat în data de 30 noiembrie, termenul de 3 luni se sfârşeşte în ultima zi a lunii februarie, respectiv 28 sau 29 februarie, reprezentând ultima zi de depunere a contestaţiei.

În mod excepțional, atunci când actul administrativ fiscal nu conține elementele prevăzute la art. 46 alin. (2) lit. i) și anume *posibilitatea de a fi contestat, termenul de depunere a contestației și organul fiscal la care se depune contestația*, contestația poate fi depusă, în termen de 3 luni de la data comunicării actului administrativ fiscal, la organul fiscal emitent al actului administrativ atacat. Este vorba despre omisiunea din conținutul actului privind indicarea expresă a următoarelor elemente:

a) posibilitatea de a fi contestat;
b) termenul de depunere a contestaţiei;
c) organul fiscal la care se depune contestația.

## Dosarul contestației - procedura internă

Aceste aspecte se derulează de către organul fiscal fără a fi informat contribuabilul. Cunoașterea acestor elemente poate fi totuși utilă în sensul de a înțelege modul de soluționare.

1. La primirea contestaţiei organul emitent al actului administrativ fiscal va întocmi dosarul contestaţiei, precum şi referatul cu

propuneri de soluţionare. Acest referat este un act intern, nu se comunică contestatarului și nu poate fi contestat. Întocmirea dosarului contestaţiei nu este obligatorie în situaţia în care organul emitent este competent pentru soluţionarea contestaţiei.

2. Dosarul contestaţiei va cuprinde: contestaţia în original, ce trebuie să poarte semnătura persoanei îndreptăţite, împuternicirea avocaţială / procură / mandat în original sau în copie legalizată, după caz, actul prin care se desemnează administratorul special /administratorul judiciar/ lichidatorul, actul administrativ fiscal atacat, în copie, precum şi anexele acestuia, dovada comunicării actului administrativ fiscal atacat din care să reiasă data la care acesta a fost comunicat, copii ale documentelor ce au legătură cu cauza supusă soluţionării, documentele depuse de contestator şi sesizarea penală în copie, dacă este cazul.

3. În cazul în care contestaţia este depusă direct la organul competent de soluţionare, acesta o va transmite organului emitent al actului atacat, în vederea constituirii dosarului contestaţiei, a verificării condiţiilor procedurale, precum şi a întocmirii referatului cu propuneri de soluţionare.

4. Referatul cu propuneri de soluţionare cuprinde precizări privind îndeplinirea condiţiilor de procedură, menţiuni privind sesizarea organelor de urmărire şi cercetare penală, după caz, menţiuni cu privire la starea juridică a societăţii, precum şi propuneri de soluţionare a contestaţiei, având în vedere toate argumentele contestatorului şi documentele în susţinere; în caz contrar, dosarul se restituie în vederea completării.

5. Referatul se aprobă de conducătorul organului fiscal emitent al actului administrativ fiscal atacat.

6. În condiţiile în care din actele dosarului cauzei nu se poate verifica respectarea termenului de depunere a contestaţiei, iar în urma demersurilor întreprinse nu se poate face dovada datei la care contestatorul a luat cunoştinţă de actul administrativ-fiscal atacat, inclusiv în situaţia în care comunicarea prin publicitate a fost viciată prin nerespectarea procedurii în materie, aceasta va fi considerată depusă în termenul legal.

În situaţia depunerii prin poştă a contestaţiei, organul emitent al actului administrativ fiscal atacat este obligat să anexeze la dosarul contestaţiei plicul prin care a fost transmisă contestaţia.

*Termenul de soluționare a contestației este de 45 de zile.*

## Suspendarea executării actului administrativ fiscal

Contestaţia *nu suspendă procedura de executare* a actului administrativ-fiscal, inclusiv executarea silită. Astfel, actul administrativ fiscal produce toate efectele sale juridice:

curge termenul de plată în ipoteza unui titlu de creanţă, la scadenţă titlul de creanţă devine titlu executoriu, se pot lua măsuri de executare silită (cum ar fi poprirea conturilor bancare ori punerea sub sechestru a bunurilor contribuabilului).

Pentru a nu se produce aceste efecte este necesar ca executarea actului administrativ fiscal să fie suspendată. *Suspendarea poate fi administrativă ori judiciară.*

Suspendarea judiciară este reglementată de articolul 278 din Codul de procedură fiscală.

În acest sens, este necesar a se introduce o cerere de chemare în judecată în condiţiile articolelor 14 și 15 din Legea nr. 554/2004 și a articolului 278 din Codul de procedură fiscală.

Cererea de chemare în judecată se introduce în condiţiile **art. 14** din Legea nr. 554/2004 atunci când s-a introdus contestaţia prealabilă, iar procedura de soluţionare este în curs. Suspendarea astfel dispusă *produce efecte până la soluționarea pe fond a cauzei.*

Cererea de chemare în judecată se introduce în condiţiile **art. 15** din Legea nr. 554/2004 atunci când s-a finalizat procedura prealabilă și contribuabilul se adresează instanţei și pentru soluţionarea fondului. Suspendarea astfel dispusă *produce efecte până la soluționarea definitivă a cauzei.*

Dacă se impune în cauză este posibil a se solicita două suspendări succesive, atât în temeiul art. 14, cât și al art. 15.

| Art. 14 | Art. 15 | Etapă în procedură |
|---|---|---|
| Suspendat | | Contestaţie prealabilă |
| Suspendat | Suspendat | Judecată în fond |
| | Suspendat | Judecata în recurs |

Pentru a se dispune suspendarea executării actului administrativ fiscal este *necesar a se depune o cauțiune* (o sumă de bani consemnată într-un cont de trezorerie la dispoziţia instanţei). Cauţiunea are următoarele valori:

a) de 10%, dacă această valoare este până la 10.000 lei;
b) de 1.000 lei plus 5% pentru ceea ce depășește 10.000 lei;
c) de 5.500 lei plus 1% pentru ceea ce depășește 100.000 lei;
d) de 14.500 lei plus 0,1% pentru ceea ce depășește 1.000.000 lei
e) 1.000 lei, dacă obiectul contestaţiei nu este evaluabil în bani.

Suspendarea se dispune *în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare.*

Astfel, sunt incidente două condiţii privind motivarea cererii de suspendare:

a) *pagubă iminentă* - prejudiciul material viitor şi previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcţionării unei autorităţi publice sau a unui serviciu public; În practica judiciară, s-a decis că simplul risc de executare a actului nu constituie o pagubă iminentă, însă elemente cum ar fi: încetarea activităţii, imposibilitatea de a plăti salariaţii etc. pot constitui astfel de pagube.

b) *cazuri bine justificate* - împrejurările legate de starea de fapt şi de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ; În practica judiciară, s-a arătat că judecarea unei cereri de suspendare nu este o judecare a acţiunii principale, instanţa va face doar a analiza de ansamblu „o pipăire" a fondului cauzei, fiind necesar a se arăta prin cerere care sunt acele aspecte care susţin o îndoială serioasă privind legalitatea actului.

În cazul în care instanţa admite cererea de suspendare, actul administrativ fiscal nu produce efecte în perioada în care executarea este suspendată; toate efectele actului administrativ fiscal sunt suspendate până la încetarea suspendării şi obligaţiile fiscale nu se înscriu în certificatul de atestare fiscală (atât principale cât şi accesorii). Pentru această perioadă nu se datorează penalităţi de întârziere şi nici penalităţi de nedeclarare.

Suspendarea executării actului administrativ fiscal dispusă potrivit art. 14 din Legea nr. 554/2004, încetează de drept și fără nicio formalitate dacă acțiunea în anularea actului administrativ fiscal nu a fost introdusă în termen de 60 de zile de la data comunicării deciziei de soluționare a contestației.

## Soluţionarea contestaţiei

Organul competent să asigure soluționarea contestației este determinat prin aplicarea art. 272 din Codul de procedură fiscală de către organul fiscal. Soluționarea de către un organ necompetent se sancționează cu nulitatea relativă.

Contestația prealabilă este soluționată printr-o decizie de soluționare a contestației prealabile.

Procedura de soluționare implică următorii pași:

1. *Redactarea* referatului cu propunerea de soluționare de către organul fiscal emitent.

2. *Analizarea* contestației

3. Contestatorul *poate solicita organului de soluționare competent susținerea orală* a contestației.

4. *Emiterea deciziei* de soluționare.

Prin soluţionarea contestaţiei nu se poate crea o situaţie mai grea contestatorului în propria cale de atac.

Contestatorul, intervenienţii sau împuterniciţii acestora poate/pot să depună probe noi în susţinerea

cauzei. În această situaţie, organului fiscal emitent al actului administrativ fiscal atacat sau organului care a efectuat activitatea de control, după caz, i se oferă posibilitatea să se pronunţe asupra acestora.

**Forma şi conţinutul deciziei de soluţionare a contestaţiei.** Decizia de soluţionare a contestaţiei se emite în formă scrisă şi se comunică prin aceleaşi mijloace ca orice act administrativ-fiscal. Decizia cuprinde: *preambulul, considerentele şi dispozitivul*.

*Preambulul* cuprinde: denumirea organului învestit cu soluţionarea, datele de identificare ale contestatorului, numărul de înregistrare a contestaţiei la organul de soluţionare competent, obiectul cauzei, precum şi sinteza susţinerilor părţilor atunci când organul competent de soluţionare a contestaţiei nu este organul emitent al actului atacat.

*Considerentele* cuprind motivele de fapt şi de drept care au format convingerea organului de soluţionare competent în emiterea deciziei.

*Dispozitivul* cuprinde soluţia pronunţată, calea de atac, termenul în care aceasta poate fi exercitată şi instanţa competentă.

Decizia se semnează de către conducătorul structurii de soluţionare a contestaţiei ori conducătorul organului fiscal emitent al actului administrativ atacat.

*Introducerea altor persoane în procedura de soluţionare*. Organul de soluţionare competent poate introduce, din oficiu sau la cerere, în soluţionarea contestaţiei, după caz, alte persoane ale căror interese juridice de natură fiscală sunt afectate în urma emiterii deciziei de soluţionare a contestaţiei.

**!!!** Înainte de introducerea altor persoane, contestatorul va fi ascultat conform art. 9. din Codul de procedură fiscală.

**Suspendarea procedurii de soluţionare a contestaţiei pe cale administrativă [art. 277 Codul de procedură fiscală].**

Organul de soluţionare competent poate suspenda soluţionarea cauzei atunci când:

a) organul care a efectuat activitatea de control a sesizat organele în drept cu privire la existenţa indiciilor săvârşirii unei infracţiuni în legătură cu mijloacele de probă privind stabilirea bazei de impozitare şi a cărei constatare ar avea o înrâurire hotărâtoare asupra soluţiei ce urmează să fie dată în procedură administrativă;

b) soluţionarea cauzei depinde, în tot sau în parte, de existenţa ori inexistenţa unui drept care face obiectul unei alte judecăţi.

Suspendarea procedurii de soluţionare a contestaţiei se face printr-o *decizie motivată*. Această decizie poate face obiectul unei

cereri de chemare în judecată motivat de faptul că nu sunt îndeplinite condiţiile pentru a se dispune suspendarea, cum ar fi atunci când cercetarea organelor judiciare penale nu are o înrâurire hotărâtoare asupra soluţiei din procedura prealabilă.

**Soluții posibile la contestația prealabilă [art. 279 C.proc.fisc.]**

Prin decizie contestaţia poate fi admisă, în totalitate sau în parte, ori respinsă.

În cazul admiterii contestaţiei se decide, după caz, anularea totală sau parţială a actului atacat.

*Admiterea contestației înseamnă desființarea totală sau parțială a actului atacat*, urmată sau nu de emiterea unui nou act. Se va emite un nou act atunci când se remediază o eroare din primul act emis, conform situaţiei reale aşa cum rezultă din probele administrate de organul de soluţionare a contestaţiei.

**Exemple:**
- contestaţia a fost tardiv introdusă, adică fără respectarea termenului legal.
- contestaţia a fost introdusă de o persoană care nu avea calitatea de a introduce contestaţia (spre exemplu, de un părinte în nume propriu, când se discută despre creanţele fiscale ale copiilor)

contestaţia nu a fost motivată.

Prin decizie *se poate constata nulitatea actului atacat*.

Un caz de *respingere* a contestaţiei este dat de respingerea contestaţiei pentru *neîndeplinirea condițiilor procedurale*. Acest caz presupune că dispoziţiile privind modalitatea de întocmire şi depunere a contestaţiei nu au fost respectate, cum ar fi termen, motivare, admisibilitate.

În aceste ipoteze, este relevant faptul că acţiunea în instanţă va trebui să lămurească tocmai criticile aduse de organul de soluţionare a contestaţiei.

Decizia privind soluționarea contestației *se comunică* contestatorului, persoanelor introduse în procedura de soluționare a contestației, precum și organului fiscal emitent al actului administrativ atacat. Modalităţile de comunicare sunt: prin remitere, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire, prin mijloace electronice de comunicare la distanţă.

## 5.4. Acţiunea/acţiunile în instanţă

Împotriva Deciziei de soluționare a contestației se poate introduce acțiune în fața instanței de contencios administrativ competente.

Conform **art. 281 alin. (2) C. proc. fisc.**, obiectul litigiului în contencios este decizia emisă în soluționarea contestației, împreună cu actele administrativ-fiscale, la care se referă.

Instanța competentă este determinată de dispozițiile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004:

*1. litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 3.000.000 de lei se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale,*

*2. litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora mai mari de 3.000.000 de lei se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.*

Cererea de chemare în judecată se introduce în termenul prevăzut de art. 11 din Legea nr. 554/2004 și anume de 6 luni de la comunicarea răspunsului la procedura prealabilă. În mod excepțional, cererea se poate depune în termen de 6 luni de la expirarea termenului de comunicare a răspunsului la procedura prealabilă, când acest răspuns lipsește. Termenul de 6 luni este un termen de prescripție.

!!! Pentru situațiile în care sunt particularități cu privire la termen, vă sugerăm să consultați un avocat.

Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul de 6 luni, dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

Sunt posibile *mai multe scenarii* cu privire la obiectul cererii de chemare în judecată:

**1.** *Se atacă în instanță Decizia de impunere ori actul administrativ fiscal atacat împreună cu Decizia de soluționare contestației*, în cazul în care aceasta din urmă a fost emisă. În acest caza, instanța va analiza cauza pe fond.

!!! Este extrem de important ca obiectul cererii să fie clar precizat și anume *anularea* ambelor acte administrativ fiscale. În caz contrar, există riscuri procesuale.

**Exemplu:** C.A. Bacău, s. com., cont. adm. și fisc., dec. nr. 2163/2014

*„În fapt, prin cererea de chemare în judecată reclamantul a supus controlului judiciar legalitatea deciziei de impunere nr. 595/1.11.2012 și a deciziei referitoare la obligațiile accesorii nr. 595/1.11.2012 prin care CAS Bacău a stabilit în sarcina sa obligații de plată principale constând în contribuția de asigurări sociale de sănătate și accesorii (...). Aceste acte administrativ*

*fiscale au fost contestate de reclamant pe cale administrativă, contestația fiind respinsă ca neîntemeiată, prin dec. nr. 116/12.06.2013 emisă de CAS Bacău. Întrucât nu a solicitat expres, pe calea acțiunii judiciare, anularea deciziei de soluționare a contestației, tribunalul a considerat că acțiunea este inadmisibilă. Determinarea obiectului acțiunii în contencios fiscal se face ținându-se seama de dispozițiile art. 8 coroborate cu art. 2 alin. (1) lit. c) li f), prevederi în raport de care se constată că, în cauză, actele prin care a luat naștere raportul juridic fiscal, în sensul art. 16 și art. 17 C. proc. fisc., sunt decizia de impunere nr. 595/01.11.2012 și a deciziei referitoare la obligațiile accesorii nr. 595/1.11.2012, iar nu decizia de soluționare a contestației nr. 116/12.06.2013. Dacă s-ar accepta teza tribunalului potrivit căreia obiectul acțiunii în contencios fiscal ar fi decizia de soluționare a contestației s-ar ajunge, în ipoteza în care această decizie ar fi nelegală, la anularea deciziei de soluționare a contestației, soluție favorabilă reclamantului, dar lipsită de interes practic de vreme ce nu această decizie este actul prin care s-au stabilit obligații fiscale."*

**2.** *Se atacă în instanță doar decizia de impunere ori actul administrativ inițial*, întrucât decizia de soluționare a contestației nu a fost emisă în termen.

Pentru ipoteza în care organul fiscal nu respectă termenul de soluționare a contestației de 45 de zile, contribuabilul nu poate în materie fiscală ataca direct și imediat actul la instanța.

Organul fiscal mai are "un termen suplimentar" pentru a emite decizia de soluționare a contestației și anume termenul de 6 luni de la data depunerii contestației. În acest interval, contribuabilul poate aștepta emiterea Deciziei de soluționare ori poate introduce o acțiune în obligație de a face, pentru obligarea organului fiscal la emiterea actului.

**!!!** Subliniem că este necesar în materie de alternative judiciare, a se consulta un avocat.

**Orice cerere de chemare în judecată indică:**

Cererea de chemare în judecată se face conform dispozițiilor generale de la **art. 194** din **Codul de procedură fiscală** Nu sunt chestiuni specifice în această materie.

- *instanța* căreia i se adresează (determinată prin aplicarea art. 10 din Legea nr. 554/2004 și anume Tribunal sau Curte de Apel după competența materială și apoi identificat după competența teritorială;

- *datele de identificare ale reclamantului* (reclamant este persoana care este vizată de actul

administrativ fiscal atacat, care a parcurs procedura prealabilă):
a) pentru persoana fizică: numele şi prenumele, domiciliul sau reşedinţa părţilor, codul numeric personal sau, după caz, codul unic de înregistrare ori codul de identificare fiscală, şi contul bancar ale reclamantului, adresa electronică sau alte elemente, precum numărul de telefon, numărul de fax ori altele asemenea.
b) pentru persoane juridice, denumirea şi sediul lor, după caz, codul unic de înregistrare ori codul de identificare fiscală, numărul de înmatriculare în registrul comerţului sau de înscriere în registrul persoanelor juridice şi contul bancar ale reclamantului, adresa electronică sau alte elemente, precum numărul de telefon, numărul de fax ori altele asemenea.
Dacă reclamantul locuieşte în străinătate, va arăta şi domiciliul ales în România unde urmează să i se facă toate comunicările privind procesul;

- *datele de identificare ale pârâtului*
În materie fiscală, datele de identificare sunt cunoscute de reclamant, întrucât pârâtul este cel care a emis actul atacat ori a refuzat soluționarea cererii.
Referitor la identitatea pârâtului, în mod tradițional, acțiunea în anularea deciziei de soluționare a contestației și a deciziei de impunere *are doi pârâți*, și anume (1) autoritatea, care a soluționat contestația (DGRFP sau Direcția generală de soluționare a contestațiilor din cadrul ANAF) și (2) autoritatea, care a emis decizia de impunere (Administrația Finanțelor Publice de la sediul contribuabilului). Un element important este rolul și modul de intervenție în procedura de emitere a actului atacat ori a deciziei de soluționare a Agenției Naționale de Administrare Fiscală. Astfel, deși înscrisurile emise de autoritățile fiscale centrale poată în antet numele ANAF, aceasta nu este de cele mai multe ori structura care a emis actul, ci doar autoritatea superioară ierarhic. Este extrem de important să fie identificat corect pârâtul întrucât în caz contrar acțiunea este respinsă, iar termenul pierdut.

!!! Este extrem de important să fie identificat corect pârâtul întrucât în caz contrar acțiunea este respinsă, iar termenul pierdut.

- *obiectul cererii de chemare în judecată*
Acesta constă în pretenția reclamantului și poate diferi în funcție de tipul de litigiu în discuție. Este necesar a se identifica extrem de clar ce anume se solicită instanței de judecată.

Obiectul poate consta în:

**(a)** anularea/modificarea/emiterea unui act administrativ fiscal și **(a1)** anularea deciziei de soluționare a contestației [cu excepția cazului când au trecut 6 luni de la data depunerii contestației, așa cum dispune art. 281 alin. (5) C. proc. fisc. și nu s-a emis această decizie]. Se vor indica *actul administrativ-fiscal atacat* ori *cererea, care nu a fost soluționată*,

precum şi *pretenţia reclamantului faţă de această stare de fapt*, şi anume constatarea nulităţii, anularea, obligarea la modificare, obligarea la emitere, plata de accesorii, repararea unui eventual prejudiciu etc.
**(b)** repararea unui prejudiciu, caz în care se va indica obiectul şi cuantumul acestuia;
**(c)** obligarea autorităţii fiscale la emiterea unui act administrativ fiscal sau la îndeplinirea unei anumite proceduri;
**(d)** acordarea de accesorii, atunci când este cazul.

- *detalierea motivelor de fapt şi de drept pe care se întemeiază cererea.* Orice cerere de chemare în judecată conţine motivarea în fapt şi în drept, care sunt de regulă menționate succesiv.

Pentru o orientare generală, vă sugerăm să consultați www.inm-lex.ro/fisiere/d_2128/Ghid%20justitiabili%20revizuit%20-modele%20de%20cereri%20in%20materia%20dreptului%20civil.pdf

În actele administrativ fiscale, **este de dorit ca orice cerere să indice** o *scurtă prezentare a situației de fapt* (inclusiv a unor acte juridice din activitatea contribuabilului, care au suscitat calificarea juridică), *poziția contribuabilului* (care de regulă, face primul calificarea actelor juridice şi aplicarea legii fiscale, care calificare a produs o serie de efecte infirmate prin actul atacat), *poziția organului fiscal* (care de regulă, face al doilea calificarea actelor juridice şi aplicarea legii fiscale, într-un sens diferit de cel al contribuabilului, altfel fiind dificil să subziste interesul procesual), *criticile aduse de contribuabil acestei poziții a organului fiscal*.

În toate aceste etape, este de dorit *să se indice textele de lege, cu mare atenție pentru succesiunea textelor de lege, așa cum au fost identificate de contribuabil şi/sau de organul fiscal*. Rezultă astfel, că se acoperă cerinţele de motivare în fapt şi în drept.

Particularitatea derivă din faptul că în ipoteza cea mai frecventă, a unui titlu de creanţă emis în urma unei inspecţii fiscale/verificări a situaţiei fiscale personale este posibil ca titlul de creanţă să cuprindă mai multe creanţe, obiecte secvenţiale ale contestaţiei, caz în care, contestaţia va relua pentru fiecare din aceste obiecte motivarea în fapt şi în drept.

Actele administrativ fiscale atacate sunt redactate pe secțiuni; în interiorul secțiunilor sunt analizate eventual mai multe situații de fapt şi indicate mai multe calificări juridice. Astfel, *este recomandabil ca şi cererea de chemare în judecată să fie structurată tot pe secțiuni, așa cum este redactat şi Raportul de inspecție fiscală ori Decizia de impunere*, (spre exemplu, impozit pe profit, impozit pe venit, contribuţii sociale, TVA, impozit pe dividende etc.).

Acest fapt permite ca fiecare secţiune fiind motivată atât în fapt, cât şi în drept, inclusiv cu indicarea la final a tuturor textelor de lege, la care s-a făcut trimitere în corpul contestaţiei.

- *arătarea dovezilor pe care se sprijină fiecare capăt de cerere*

referitor la probatoriu, în etapa de cerere de chemare în judecată sunt admisibile toate probele. Astfel, se vor depune *înscrisurile probatorii*, după caz: raportul de inspecţie/verificare fiscală, decizia de impunere, contestaţia prealabilă, cu dată de înregistrare, decizia de soluţionare, cererea la care nu s-a răspuns, cu dată de înregistrare, documente justificative (chiar dacă sunt foarte numeroase). Înscrisurile se depun cu mențiunea *conform cu originalul* și mai multe exemplare: unul pentru instanță și câte unul pentru fiecare pârât.

Pentru dovedirea unor aspecte privind situația de fapt, se pot propune *martori*, indicându-se identitatea completă a acestora, cu atributele de identificare.

O probă extrem de importantă în materia contenciosului fiscal este *expertiza*. Se pot solicita atât expertize contabile/fiscale, cât și expertize tehnice din varii domenii: construcţii, industrie alimentară, servicii etc. Atunci când proba cu expertiza este propusă de reclamant, este necesar ca prin cererea de chemare în judecată să se indice *obiectivele expertizei* și anume o serie de întrebări formulate de parte, ca propunere şi final (după) încuviinţare de instanţa de judecată, la care se dorește răspunsul expertului.

- semnătura - Subliniem că în cazul reclamanţilor aflaţi în procedura insolvenţei, este necesar ca lichidatorul să formuleze ori să confirme acţiunea introdusă.

- *dovada achitării taxei de timbru*.

**Soluţiile instanţei de fond.**

Instanța, soluționând cererea poate, după caz:

- să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ;
- să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operaţiune administrativă.
- să acorde/respingă cererea de reparare a prejudiciului etc.

**Căi de atac**

Conform **art. 7 din Legea nr. 76/2012** pentru punerea în aplicare a Codului de procedură civilă, în materie de contencios, calea de atac este **recursul**, şi nu apelul.
Sediul materiei: **Legea nr. 554/2004 art. 20,** completată cu dispoziţiile generale ale **Codului de procedură fiscală, art. 486-493.**

*Termenul* de introducere a recursului este de 15 de zile de la comunicarea hotărârii instanţei de fond.

!!! Recursul este o cale extraordinară de atac. Pentru acest motiv, apreciem că este extrem de important a se consulta un avocat în redactarea și susținerea recursului.

*Motivele* de recurs sunt limitativ indicate de lege, în art. 488 alin. (1) C. proc. civ., fiind motive de casare a hotărârii atacate:

***1**. când instanța nu a fost alcătuită potrivit dispozițiilor legale; **2**. dacă hotărârea a fost pronunțată de alt judecător decât cel care a luat parte la dezbaterea pe fond a procesului sau de un alt complet de judecată decât cel stabilit aleatoriu pentru soluționarea cauzei ori a cărui compunere a fost schimbată, cu încălcarea legii; **3**. când hotărârea a fost dată cu încălcarea competenței de ordine publică a altei instanțe, invocată în condițiile legii; **4**. când instanța a depășit atribuțiile puterii judecătorești; **5**. când, prin hotărârea dată, instanța a încălcat regulile de procedură a căror nerespectare atrage sancțiunea nulității; **6**. când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se întemeiază sau când cuprinde motive contradictorii ori numai motive străine de natura cauzei; **7**. când s-a încălcat autoritatea de lucru judecat; **8**. când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material.*

<u>*Titularul recursului* este:</u>

- contribuabilul, dacă acțiunea sa a fost respinsă.

- organul fiscal dacă acțiunea a fost admisă.

În caz de admitere parțială a acțiunii este posibil să se judece două recursuri concurente, unul al contribuabilului și unul al organului fiscal.

Cererea de recurs cuprinde aceleași elemente, ca și cererea de la fond și anume: părțile, obiectul – hotărârea atacată și pretenția – anularea / casarea în tot sau în parte, motivele de recurs, probe noi (doar înscrisuri), semnătura și dovada achitării taxei de timbru. Subliniem că în cazul reclamanților aflați în procedura insolvenței, este necesar ca lichidatorul să formuleze ori să confirme recursul.

<u>*Procedura de judecată:*</u>

*Competența* de a judeca recursul revine instanței superioare celei care a pronunțat hotărârea atacată și anume Curtea de Apel pentru sentințele Tribunalului ori Înalta Curte de Casație și Justiție pentru sentințele Curții de Apel.

*Soluțiile instanței* sunt cele indicate de art. 20 al Legii nr. 554/2004, și anume casarea cu rejudecare (instanța de recurs va analiza cauza sub toate aspectele ei) ori, în cazuri limitate (2 ipoteze: instanța nu a judecat fondul ori partea nu a fost legal citată), casarea cu trimitere, care poate fi utilizată ca soluție o singură dată.

Recursul *este suspensiv de executare* în ceea ce privește soluția instanței de fond.

!!! Neînrăutățirea situației în propria cale de atac – Recurentului nu i se poate crea în propria cale de atac o situație mai rea decât aceea din hotărârea atacată, în afară de cazul în care el consimte expres la aceasta sau în cazurile anume prevăzute de lege.

## 5.5. Aspecte particulare privind contestarea actelor de executare silită

**Sediul materiei: art. 260-262 C. proc. fisc. şi art. 712-720 C. proc. civ.**

**Obiect.** Obiectul contestației la executare constă în (1) orice act de executare efectuat cu încălcarea prevederilor Codului de procedură fiscală și în subsidiar a Codului de procedură civilă de către organele de executare (spre exemplu, punerea sub sechestru a unor bunuri de valoare prea mare față de cuantumul creanței), precum și (2) refuzul organelor fiscale să îndeplinească un act de executare în condițiile legii (spre exemplu, refuzul de a face evaluarea bunului pus sub sechestru).

Contestația poate fi făcută și împotriva *titlului executoriu* în temeiul căruia a fost pornită executarea, în cazul în care acest titlu nu este o hotărâre dată de o instanță judecătorească sau de alt organ jurisdicțional și dacă pentru contestarea lui nu există o altă procedură prevăzută de lege.

Titlul de creanță fiscală devine la scadență titlu executoriu. Titlul de creanță fiscală se contestă în procedura specifică. Organul fiscal emite întotdeauna un titlu executoriu la debutul procedurii de executare silită prin care sunt cumulate mai multe titluri de creanță devenite executorii și prin care determină volumul total al creanței supuse executării silite. Acest titlu „centralizator" poate fi supus contestației cu privire la cuantum, mod de calcul, însă nu și cu privire la sursa de drept fiscal a sumelor prevăzute în acesta, care poate fi contestată doar pe calea procedurii clasice.

A se vedea C.A. Craiova, s. com., cont. adm. și fisc., dec. nr. 1003/2008:
*„Este evident, așadar, că obiectul litigiului cu care a fost învestită instanța de fond îl constituie o contestație la executare, și nu o acțiune în contencios administrativ în condițiile art. 1 din Legea nr. 554/2004, întrucât reclamantul a solicitat anularea executării silite începute în baza titlului executoriu nr. 150/15.01.2008 și a somației nr. 136/15.01.2008, emise de CAS O, și nu anularea unui act administrativ. (...) Contestația se introduce la instanța judecătorească competentă, instanța de executare*

*este judecătoria în circumscripția căreia se va face executarea".*

Contestația la executare se introduce la *instanța judecătorească competentă, și anume judecătoria în raza căreia se desfășoară executarea silită* și se judecă în *procedură de urgență*.

Contestația la executare va respecta condițiile impuse de Codul de procedură civilă privind cererea de chemare în judecată, indicând *motivele de fapt și de drept ale contestării*. Contestația la executare nu se confundă cu contestația prealabilă.

*Conținutul contestației la executare*. Contestația la executare cuprinde: identitatea reclamantului și a pârâtului, obiectul cererii (și anume actul de executare ori refuzul de executare), motivele de fapt și de drept (și anume criticile aduse modului de îndeplinire / neîndeplinire a procedurilor legale de către organul de executare), probele propuse, semnătură. La contestația la executare depusă într-un număr suficient de exemplare, inclusiv unul pentru instanță, se anexează dovada calității de reprezentant (dacă este cazul) și dovada achitării taxei de timbru.

**!!!** Pentru situațiile în care sunt particularități, vă sugerăm să consultați un avocat.

Contestația la executare poate fi *introdusă de orice persoană interesată*, și anume de debitor (persoana împotriva căreia se îndreaptă procedura de executare silită), coproprietari, proprietari, terții popriți (persoanele care au fost identificate de organul fiscal ca datorând creanțe contribuabililor), terții titulari de drepturi referitor la bunurile urmărite (spre exemplu, titularii unui drept de ipotecă), alți creditori etc.

Contestația la executare privește actele de executare silită executate de organul fiscal, precum și actele administrativ fiscale emise de acesta: somația, procesul-verbal de sechestru, procesul-verbal de adjudecare, procesul-verbal de distribuire a sumelor.

*Termen de contestare*

Contestația se introduce în termen de 15 zile, sub sancțiunea decăderii, de la data când:

- contestatorul a luat cunoștință de executarea ori de actul de executare pe care le contestă, din comunicarea somației sau din altă înștiințare primită ori, în lipsa acestora, cu ocazia efectuării executării silite sau în alt mod;
- contestatorul a luat cunoștință, potrivit lit. a), de refuzul organului de executare de a îndeplini un act de executare;
- cel interesat a luat cunoștință, potrivit lit. a), de eliberarea sau distribuirea sumelor pe care le contestă.

*Judecarea contestației*

Instanţa va cita la judecarea cauzei părţile, şi anume contestatorul, organul de executare de la domiciliu sau sediu, care are competenţa generală, persoana interesată, precum şi organul de executare în a cărui rază teritorială se găsesc bunurile urmărite ori, în cazul executării prin poprire, îşi are sediul sau domiciliul terţul poprit.

În cadrul contestaţiei la executare, se poate pune problema la cererea părţii interesate, împărţirii bunurilor pe care debitorul le deţine în proprietate comună cu alte persoane (spre exemplu, în cazul soţilor când unul dintre aceştia este executat silit, persoana interesată este celălalt soţ, care dorește să evite executarea silită integrală a bunurilor deţinute în comun).

Soluţia contestaţiei se dă printr-o hotărâre judecătorească – sentinţă.

*Soluții. Admiterea contestației*

Dacă admite contestaţia la executare, instanţa, după caz, poate dispune: a) anularea actului de executare contestat sau îndreptarea acestuia; b) anularea ori încetarea executării înseşi; c) anularea sau lămurirea titlului executoriu; efectuarea actului de executare a cărui îndeplinire a fost refuzată.

*Respingerea contestației*

În cazul respingerii contestaţiei, contestatorul poate fi obligat, la cererea organului de executare, la despăgubiri pentru pagubele cauzate prin întârzierea executării, iar când contestaţia a fost exercitată cu rea-credinţă, el va fi obligat şi la plata unei amenzi de la 50 lei la 1.000 lei.

*Soluția este supusă apelului*

Apelul se judecă în condiţiile prevăzute de art. 466-481 C.proc.civ.

## 5.6. Contestarea procesului-verbal de constatare și sancționare a unei contravenții fiscale

Regulile aplicabile contestării procesului-verbal de contravenție sunt date Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

**Procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției** este un *act administrativ (fiscal)*, emis ca urmare a exercitării unor acțiuni de control (indiferent care este forma de lucru: control anti-fraudă control inopinat, inspecție fiscală etc.), prin care sunt constatate contravenții de către organul fiscal pentru nerespectarea legislației specifice. Procesul-verbal este un *act autonom*, nu depinde de rezultatele exercitării altor competențe de către organul fiscal. Spre exemplu, în cadrul unei inspecţii fiscale se pot constata mai multe contravenţii, care nu au neapărat o consecinţă asupra rezultatului inspecţiei fiscale.

Procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției apare în practică în materie fiscală.

Dispozițiile legale aplicabile sunt combinate. Astfel, în ceea ce privește efectiv conținutul contravenției și anume fapta (acțiunea ori inacțiunea ilicită) și sancțiunea aplicabilă acestea sunt reglementate prin legislația fiscală.

**Exemplu:** nedepunerea declarației de înregistrare fiscală; nedepunerea declarației fiscale, necomunicarea de documente; nevărsarea sumelor reținute prin stopaj la sursă.

Sediul materiei **contravențiilor în materie fiscală** sunt reglementate prin **art. 336-339 C. proc. fisc. pentru procedurile generale** și **Codul fiscal pentru accize și impunerile locale.**

**Exemplu:** Constituie contravenții următoarele fapte, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât să fie considerate, potrivit legii, infracțiuni: b) neîndeplinirea de către contribuabil/plătitor la termen a obligațiilor de declarare prevăzute de lege, a bunurilor și veniturilor impozabile sau, după caz, a impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a altor sume, precum și orice informații în legătură cu impozitele, taxele, contribuțiile, bunurile și veniturile impozabile, dacă legea prevede declararea acestora.

În al doilea rând, sunt aplicabile dispozițiile generale privind răspunderea contravențională, așa cum rezultă din legislația generală și anume O.G. nr. 2/2001. Din aceste dispoziții generale rezultă aspecte privind procedura de constatare și aplicare a sancțiunii, înscrisurile emise, procedura de contestare.

**!!!** Este important a se avea în vedere faptul că acesta nu se contestă după procedura din Codul de procedură fiscală, ci după regulile din materia răspunderii contravenționale.

Prima categorie de reguli generale este cea referitoare la condițiile generale aplicabile procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, care trebuie să cuprindă aceleași elemente ca în orice materie:

- data și locul unde este încheiat;
- numele, prenumele, calitatea și instituția din care face parte agentul constatator;
- numele, prenumele, domiciliul și codul numeric personal ale contravenientului;
- descrierea faptei contravenționale cu indicarea datei, orei și locului în care a fost săvârșită, precum și arătarea împrejurărilor care pot servi la aprecierea gravității faptei și la evaluarea eventualelor pagube pricinuite;
- indicarea actului normativ prin care se stabilește și se sancționează contravenția;

- posibilitatea achitării, în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ;
- termenul de exercitare a căii de atac şi instanţa la care se depune plângerea.

În această materie nu se aplică regula contestaţiei prealabile.

**!!!** Acest aspect este foarte important întrucât proceda greşit, prin efectuarea procedurii prealabile, se poate ajunge la pierderea termenului de sesizare a instanţei.

O eventuală critică a conţinutului sau a procedurii privind procesul-verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiei se face prin depunerea unei acţiuni (plângeri) direct la *instanţa competentă care este judecătoria în raza căreia a fost săvârşită contravenţia.*

*Obiectul contestaţiei* constă în orice aspect de fond (cum ar fi: nu există obligaţia depunerii declaraţiei ori obligaţia reţinerii la sursă ori obligaţia a fost îndeplinită în termenul legal) şi de formă privind inexistenţa contravenţiei (spre exemplu,procesul-verbal nu conţine elementele obligatorii prevăzute de lege) ori imposibilitatea de a fi sancţionată (spre exemplu, s-a prescris răspunderea contravenţională ori s-a angajat răspunderea persoanei fizice pentru fapta unei persoane juridice).

Lipsa menţiunilor privind (a) numele, prenumele şi calitatea agentului constatator, (b) numele şi prenumele contravenientului, iar în cazul persoanei juridice lipsa denumirii şi a sediului acesteia, (c) a faptei săvârşite şi a datei comiterii acesteia sau (d) a semnăturii agentului constatator atrage nulitatea procesului-verbal sunt sancţionate cu nulitatea. Nulitatea se constată şi din oficiu de către instanţa de judecată.

În anumite ipoteze, plângerea nu priveşte fapta, ci sancţiunea aplicată. Spre exemplu, se poate critica sancţiunea ca natură juridică (legea prevedea sancţiunea mustrării şi s-a aplicat amenda ori chiar o sancţiune neprevăzută de lege) ori ca şi cuantum (spre exemplu, contribuabilul recunoaşte fapta, dar contestă modul de stabilire şi de calcul a sancţiunii aplicate).

Plângerea se depune la instanţa de judecată în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal de constatare [art. 31 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001].

Plângerea (cererea de chemare în judecată) cuprinde: identitatea reclamantului şi a pârâtului, obiectul plângerii (şi anume procesul-verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiei), motivele de fapt şi de drept (şi anume criticile aduse modului de determinare a acestora de către organul constatator), probele propuse, semnătură. La plângerea depusă într-un număr suficient de exemplare, inclusiv unul pentru instanţă, se anexează dovada calităţii

de reprezentant (dacă este cazul) şi dovada achitării taxei de timbru.

*Răspunderea contravenţională se prescrie* în termen de 6 luni de la data contravenţiei ori în cazul contravenţiilor continue, de la data constatării contravenţiei.

*Executarea sancţiunilor contravenţionale se prescrie* dacă procesul-verbal de constatare a contravenţiei nu a fost comunicat contravenientului în termen de cel mult două luni de la data aplicării sancţiunii.

*Judecata*. Judecătoria va fixa termen de judecată, care nu va depăşi 30 de zile, şi va dispune citarea contravenientului sau, după caz, a persoanei care a făcut plângerea (spre exemplu, partea vătămată prin fapta ilicită), a organului care a aplicat sancţiunea, a martorilor indicaţi în procesul-verbal sau în plângere, precum şi a oricăror alte persoane în măsură să contribuie la rezolvarea temeinică a cauzei. [art. 33 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001].

Instanţa competentă să soluţioneze plângerea este judecătoria în a cărei circumscripţie a fost săvârşită contravenţia.

Instanţa, *după ce verifică dacă plângerea a fost introdusă în termen:*

- ascultă pe cel care a făcut-o şi pe celelalte persoane citate, dacă aceştia s-au prezentat,
- administrează orice alte probe prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalităţii şi temeiniciei procesului-verbal,

- hotărăşte asupra sancţiunii, despăgubirii stabilite, precum şi asupra măsurii confiscării.
[art. 34 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001].

*Instanţa poate decide:*

- respinge plângerea şi menţine soluţia din procesul-verbal de sancţionare a contravenţiei şi a sancţiunii aplicate; demite plângerea şi constata nulitatea procesului-verbal;
- admite plângerea şi modifică sancţiunea principală sau / şi / sancţiunea complementară.

Hotărârea judecătorească, prin care s-a soluţionat plângerea, *poate fi atacată cu apel în termen de 30 de zile de la comunicare*. Apelul se judecă la secţia de contencios administrativ a tribunalului.

Motivarea apelului nu este obligatorie. Motivele de apel pot fi susţinute şi oral în faţa instanţei. Apelul suspendă executarea hotărârii.

# VI. ANALIZĂ ASUPRA MODALITĂŢILOR ALTERNATIVE DE SOLUŢIONARE A LITIGIILOR

## 6.1. Noțiunea de „modalități alternative de soluționare a litigiilor”

Societatea evoluează, iar modul de rezolvare a litigiilor este constrâns să urmeze aceeași evoluție. Ar fi de dorit ca societatea conflictuală de astăzi să fie înlocuită de o societate în care compromisul și calea de mijloc să capete o importanță din ce în ce mai mare.

Cetățenii trebuie să învețe că există și alte căi pe care le pot urma pentru apărarea drepturile și promovarea interesele lor, altele decât metodele tradiționale. Apelul la judecător plasează părțile pe poziții contradictorii, iar intervenția acestuia, deși rezolvă conflictul, este exterioară și cel puțin una dintre părți va fi nemulțumită întotdeauna de hotărârea instanței de judecată. Odată ce un litigiu a luat naștere există două căi pentru a restabili echilibrul social, pacea socială, dar scopul căruia îi servesc este diferit. Justiția conflictuală utilizează alte metode și răspunde altor nevoie decât cea care reiese din utilizarea modalităților alternative de soluționare a litigiilor. În cadrul unui litigiu în faţa instanţei de judecată persoanele participă doar în mod indirect, printr-un mandatar (avocatul), în timp ce prin intermediul modalităților alternative de soluționare a litigiilor, participarea lor este directă, ceea ce le permite să își precizeze cu o claritate superioară interesele și să își apere drepturile. Acesta este unul dintre motivele pentru care este de preferat ca persoanele private să cunoască, să înțeleagă și să facă uz de modalitățile alternative de soluționare a litigiilor.

Astfel de proceduri - concilierea, negocierea, medierea, tranzacția și arbitrajul - **prezintă avantaje clare în termeni de cost și de timp**, deoarece ele permit evitarea instanței de judecată, care se dovedește deseori foarte lungă și costisitoare. De altfel, ele corespund nevoilor indivizilor, cărora le oferă soluții mai suple, permițându-le să își reapropie diferendul și să se implice mai activ în reglarea lui.

### A. Medierea

Medierea este o cale alternativă la care persoanele pot apela atunci când doresc să mențină un control mai ridicat asupra modului de soluționare a diferendul pe care îl au cu o altă persoană.

Ca modalitate alternativă, aceasta presupune soluționarea amiabilă a conflictelor și intervenția unei a treia persoane, mediatorul, care ajută părțile, cu respectarea principiilor neutralității, imparțialității și confidențialității.

Mediatorul, profesionist specializat în rezolvarea amiabilă a conflictelor, este ales de către părți și are consimțământul acestora pentru aplanarea conflictului apărut între acestea.

**B. Arbitrajul**

Arbitrajul, definit ca acea procedură prin care îi este conferită unui terț rezolvarea unui litigiu și putere de a da o decizie obligatorie, este de asemenea, un mijloc de evitare a procesului public și, prin aceea că permite intervenția unui terț ales chiar de către părți, se apropie de mediere.

**C. Concilierea**

Este general admis că noțiunea de conciliere este una generică, putând fi definită ca o procedură de apropiere a punctelor de vedere care permite părților să ajungă, cu sau fără ajutorul unui terț, în cadrul sau în afara oricărei instanțe judiciare, la o soluție amiabilă la diferendul lor. În aceste condiții, negocierea între părți, fără ca vreun terț să intervină, constituie cel mai simplu mod de conciliere.

**D. Negocierea**

Negocierea reprezintă tratativele, discuțiile purtate de părți în vederea încheierii unui acord. Acest acord fie preîntâmpină nașterea unui litigiu, fie duce la stingerea acestuia. Negocierile preced încheierea oricărui acord de soluționare amiabilă a conflictelor și constituie modalitatea prin care părțile își expun reciproc pretențiile, drepturile și interesele pe care doresc să le apere și să le promoveze, precum și concesiunile pe care sunt dispuse să le facă și cele pe care le așteaptă de la partea adversă.

**E. Tranzacția**

Tranzacția, adică acordul rezultat dintr-un proces de apropiere a punctelor de vedere cu scopul de a pune capăt litigiului, prin intermediul concesiilor reciproce, poate să fie considerat ca rezultatul, mai mult sau mai puțin formal, al procesului de conciliere.

Concilierea, negocierea și medierea sunt în principal, procedee care vizează apropierea părților care au interese opuse, în timp ce arbitrajul este o justiție privată care tranșează litigiul fără să caute asentimentul părților. Primele nu au succes decât dacă toată lumea este de acord, în timp ce arbitrajul se dispensează de acordul părților.

## 6.2. Recomandarea nr. (2001) 9 a Comitetului Miniştrilor către statele membre privind căile alternative de soluţionare a litigiilor dintre autorităţile administrative şi persoanele private[5]

Printre considerentele avute în vedere de Comitetul Miniștrilor în recomandarea adresată statelor membre ale Uniunii Europene cu privire la soluționarea litigiilor dintre administrație și persoanele private pe cale alternativă se regăsește și referirea la Recomandarea nr. (86) 12 privind măsurile de prevenire și reducere a încărcăturii instanțelor și care încurajează, acolo unde este cazul, reglementarea pe cale amiabilă a litigiilor, fie în afara jurisdicției, fie înaintea sau în timpul procedurilor jurisdicționale. De asemenea, se are în vedere faptul că numărul mare de cazuri, în creștere în anumite state, este un element ce poate afecta capacitatea instanțelor administrative de a instrumentaliza cauzele într-un termen rezonabil, așa cum prevede art. 6 par. 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Un alt argument utilizat în Recomandare îl reprezintă faptul că procedurile jurisdicționale nu sunt întotdeauna cele mai adecvate pentru soluționarea eficientă a litigiilor administrative. În consecință, se consideră că utilizarea mai generalizată a căilor alternative de soluționare a litigiilor poate combate dificultățile sesizate și poate contribui la apropierea autorităților administrative de cetățeni.

!!! În Recomandare sunt evidențiate, ca principale **avantaje** ale folosirii căilor alternative pentru soluționarea litigiilor administrative:

- *caracterul flexibil și simplu al procedurilor care le face mai rapide și mai puțin costisitoare*
- *caracterul amiabil al soluției*
- *implicarea specialiștilor*
- *posibilitatea recurgerii la principiul echității și nu doar la litera legii*
- *discreția tipică acestor proceduri*

Este de subliniat faptul că ceste proceduri alternative la justiția litigioasă *pot fi utilizate doar în cazul anumitor tipuri de litigii administrative*, precum și faptul că *ele nu trebuie să fie utilizate în mod abuziv, cu rea-credință*, în vederea sustragerii autorităților administrative sau a persoanelor private de la obligațiile ce le revin sau cu încălcarea principiului legalității.

Soluția obținută pe cale alternativă permite, în toate cazurile, un control din partea instanțelor de judecată. Potrivit considerentului nr. 11 din Recomandare, controlul jurisdicțional „reprezintă ultima

[5] *Adoptată de Comitetul Miniștrilor în 5 sept. 2001, la a 762-a reuniune a delegaților miniștrilor.*

garanţie atât pentru drepturile celui care apelează la administraţie, cât şi pentru cele ale organului administrativ".

Reafirmând ataşamentul faţă de respectul principiilor egalităţii, imparţialităţii şi drepturilor părţilor.

!!! Comitetul Miniştrilor „recomandă ca guvernele statelor membre să promoveze utilizarea căilor alternative de soluţionare a litigiilor dintre autorităţile administrative şi persoanele private urmând, în legislaţie şi în practică, principiile ce se regăsesc în anexa prezentei recomandări".

## 6. 3. Analiza mijloacelor alternative de soluționare a litigiilor dintre administrație și particular

### A. Medierea

*Temeiul legal*

Medierea, ca modalitate alternativă de soluționare a conflictelor, este reglementată de Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator.

Această normă definește medierea în art. 1 ca fiind „o modalitate de soluționare a conflictelor pe cale amiabilă, cu ajutorul unei terțe persoane specializate în calitate de mediator, în condiții de neutralitate, imparțialitate, confidențialitate și având liberul consimțământ al părților". Legea pune la baza procedurii încrederea dintre participanții la procedura amiabilă. Mediatorul, persoana specializată în vederea desfășurării negocierilor dintre părți, are rolul de a facilita aceste discuții, de a înlesni dialogul, de a sprijini părțile în exprimarea cât mai clară a intereselor și a drepturilor pe care doresc să le pună în acord.
Medierea tinde să readucă părțile pe poziție de egalitate. Ele nu mai sunt etichetate și încadrate de categoriile tipice procedurii judiciare : reclamant/pârât, câștigător / pierzător, căci rolul mediatorului este acela de a pune la dispoziția părților un cadru propice dezbaterilor, concesiilor reciproce, negocierilor.

Mediatorul sprijină părțile pentru ca acestea să poată participa efectiv la negocieri, **pentru a obține o soluție reciproc satisfăcătoare, convenabilă pentru cei interesați**. Legea vorbește despre soluționarea reciproc convenabilă, eficientă și de durată. Pentru obținerea acestor finalități, mediatorul trebuie să contribuie la tranzacționarea soluției de către părți.

**Ce înseamnă „soluția reciproc convenabilă"?**

Înseamnă că părțile trebuie să poată să își expună toate punctele de vedere cu privire la conflictul care le-a adus în fața mediatorului, pentru ca nicio problemă să nu rămână nediscutată.

!!! Prin concesiile pe care sunt dispuse să și le acorde, *părțile ajung singure la recunoașterea pretențiilor*, sau cel puțin a pretențiilor celor mai importante ale persoanei cu care se află în conflict. O dată ce părțile recunosc și sunt gata să accepte pretențiile reciproce, în condițiile stabilite de ele însele, cu mijlocirea mediatorului, atunci soluția de stingere a litigiului le satisface interesele.

Eficiența și durata soluției sunt interdependente, deoarece o soluție de stingere a litigiului dintre particular și administrație, care a fost negociată cu sprijinul mediatorului, își dovedește eficiența prin faptul că se stinge litigiul dintre cetățean și administrație pentru viitor.

## *Cine poate utiliza procedura de mediere?*

Beneficiarii medierii ca modalitate de soluționare alternativă a litigiilor pot fi orice persoană fizică sau juridică ce consideră că drepturile sau interesele lor nu au fost respectate în raporturile cu administrația publică locală sau centrală.

Legea privind medierea stabilește în mod clar faptul că nu pot fi admise tratamente discriminatorii în ceea ce privește persoanele care pot beneficia de serviciul public de mediere: „Activitatea de mediere se înfăptuiește în mod egal pentru toate persoanele, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială”[6].

Medierea poate avea loc între două sau mai multe părți și se poate realiza de către unul sau mai mulți mediatori liber aleși de către părți.

Medierea este limitată la soluționarea conflictelor care au ca obiect drepturi cu privire la care persoana poate să dispună.

Potrivit art. 4 din Legea nr. 192/2006, „nu pot face obiectul medierii drepturile strict personale, cum sunt cele privitoare la statutul persoanei, precum și orice alte drepturi de care părțile, potrivit legii, nu pot dispune prin convenție sau prin orice alt mod admis de lege”.

Fiind o activitate de interes public, persoanele fizice sau juridice pot să apeleze la sprijinul unui mediator pe două căi:

a) fie ca urmare a apariției unor conflicte în raporturile persoanei cu administrația publică; de exemplu, în condițiile în care cetățeanul este nemulțumit de modul în care administrația a gestionat un contract, a prestat un serviciu, a emis un act administrativ individual;

b) fie atunci când în convenția dintre persoană și administrație a fost introdusă o clauză de mediere.

[6] Art. 3 din Legea nr. 192/2006.

## *Care sunt tipurile de conflicte cu administrația în care poate interveni medierea?*

**a.** *Contractele civile* precum contractul ce privește dreptul de proprietate privată al administrației publice locale sau centrale. Orice aspect conflictual poate fi rezolvat prin mediere. Astfel, dacă există dificultăți în executarea unui contract de vânzare, de concesiune, de închiriere cu privire la un bun mobil sau imobil ce face parte din proprietatea privată a autorității administrative, părțile se pot adresa unui mediator pentru a ajunge la un acord reciproc avantajos cu privire la condițiile în care părțile cer să se execute contractul, cu privire la sumele de bani care sunt eventual datorate pentru concesiune sau închiriere, cu privire la modul de eșalonare a plăților datorate.

**b.** *Oferirea unui serviciu de către administrație*, prin emiterea unui act administrativ individual. Eventualele conflicte ce pot apărea ca urmare a emiterii acestui act pot fi soluționate prin mediere.

**Exemplu:** situația în care administrația locală emite un act administrativ individual de informare cu privire la situația juridică a unui teren, la regimul de construire sau la sarcinile pe care le poate avea terenul respectiv.

O situație ce poate fi imaginată este următoarea: *administrația publică îl informează pe cetățean de faptul că terenul pe care acesta intenționează să îl achiziționeze nu prezintă nicio sarcină, nu există probleme juridice referitoare la acesta, dar în momentul în care cetățeanul solicită autorizație de construcție pentru un imobil cu destinație de locuință particulară, administrația refuză să îi emită actul administrativ individual pe motiv că în vecinătatea apropiată a terenului se află un stâlp de înaltă tensiune sau că pe o latură a terenului, în subteran, trece o conductă magistrală de gaze.*

Această interdicție de construire afectează grav dreptul persoanei de a dispune de proprietatea sa.

*Conflictul poate fi rezolvat prin intermediul unui mediator, în sensul că administrația, deși nu poate să emită autorizația de construire solicitată sau să afecteze contractul de vânzare - cumpărare al particularului cu terțul vânzător de bună-credință, îl poate totuși despăgubi pe cetățean pentru lipsa folosinței terenului în scopul construirii unei locuințe și pentru daunele-interese.*

**c.** *Conflictele din domeniul protecției consumatorului pot fi stinse prin apelul la un mediator* (art. 2 din Legea 192/2006), în cazul în care *consumatorul invocă existența unui prejudiciu ca urmare a achiziționării unor produse sau servicii defectuoase, a nerespectării clauzelor contractuale sau a garanțiilor acordate, a existenței unor clauze abuzive cuprinse în contractele încheiate între*

*consumatori și agenții economici ori a încălcării altor drepturi prevăzute de legislația națională sau a Uniunii Europene în domeniul protecției consumatorilor.*

Pe piața liberă, administrația centrală și locală exercită încă atribuții de administrare a serviciilor oferite publicului, persoane fizice sau juridice. Este vorba de serviciile de distribuție de energie electrică și de gaze naturale. În ceea ce privește sistemele de distribuție, administrarea acestora ca servicii publice se face de către autoritățile administrative. Spre exemplu, în ceea ce privește autoritatea competentă în domeniul energiei, electrice și de gaze naturale, legea stabilește că aceasta este **Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (ANRE),** ce se constituie ca autoritate administrativă autonomă. Potrivit art. $7^1$(1) din Legea nr. 123/2012 a energiei electrice și a gazelor naturale, „ANRE monitorizează punerea în aplicare a normelor referitoare la rolurile și responsabilitățile operatorilor de transport și de sistem, ale operatorilor de distribuție, ale furnizorilor, ale clienților și ale altor participanți de pe piață, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 714/2009”.

*Orice plângere adresată împotriva operatorului de transport și de sistem și împotriva operatorilor de distribuție referitoare la obligațiile ce le revin acestora potrivit legii, precum și litigiile dintre operatorul de transport și de sistem și proprietarul rețelei de transport se soluționează de către ANRE*, prin emiterea unei decizii. Fiind vorba de o decizie a unei autorități administrative autonome, care poate fi controlată de instanța de judecată, exercitarea acestei căi nu împiedică accesul la instanța de judecată pentru soluționarea aceleiași plângeri. Deoarece scopul acestui ghid este de a pune la dispoziția cetățeanului informații pentru exercitarea mijloacele alternative de soluționare a litigiilor, trebuie să precizăm faptul că Legea nr. 123/2012 prevede expres în art. $7^1$(3) că pentru soluționarea acestor tipuri de plângeri.

„este permisă și procedura privind *soluționarea alternativă*, conform prevederilor Directivei 2013 / 11 / UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2013 privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum și de modificare a Regulamentului (CE) numărul 2006 / 2004 și a Directivei 2009 / 22 / CE (Directiva SAL în Materie de consum).”

De asemenea, legea prevede faptul că persoanele fizice sau persoanele juridice au dreptul de a-și soluționa disputele prin mediere atât în afara, cât și în cadrul procedurilor obligatorii de soluționare amiabilă a conflictelor prevăzute de lege.

## *Este voluntar sau obligatoriu apelul la mediere?*

Caracterul voluntar al inițierii procedurii de mediere este clar precizat.

Potrivit art. 2 (3) din Legea nr. 192/2006 persoanele fizice sau juridice *au dreptul*, „de a-și soluționa disputele prin mediere atât în afara, cât și în cadrul procedurilor obligatorii de soluționare amiabilă a conflictelor prevăzute de lege".

## *Procedura de mediere*

**a.** *Etapa de informare preliminară medierii*

Înainte de începerea activității de mediere, trebuie să fie desfășurată o ședință de informare privind avantajele medierii, care poate fi făcută de către mediator, de către judecător atunci când este vorba de o medierii în cadrul unui proces, de procuror, de consilierul juridic, de avocat sau de către notar. *Informarea realizată de către aceste categorii de profesioniști este gratuită,* cetățenilor neputându-li-se percepe onorarii, taxe sau orice alte sume, indiferent de titlul cu care s-ar putea solicita.

**!!!** Există anumite litigii în care părțile sunt ținute să facă dovada că au participat la ședința de informare cu privire la avantajele medierii.

Aceste litigii privesc anumite materii:

- *domeniul protecției consumatorilor*, când consumatorul invocă existența unui prejudiciu ca urmare a achiziționării unui produs sau unui serviciu defectuos, a nerespectării clauzelor contractuale ori garanțiilor acordate, a existenței unor clauze abuzive cuprinse în contractele încheiate între consumatori și operatorii economici ori a încălcării altor drepturi prevăzute în legislația națională sau a Uniunii Europene în domeniul protecției consumatorilor;

- în *litigiile civile a căror valoare este sub 50.000 lei* (spre exemplu în litigiile izvorâte din executarea unui contract încheiat între un profesionist și o autoritate contractantă), cu excepția cazurilor în care părțile au optat pentru procedura specială a ordonanței de plată (art. 1.013-1.024 C.proc.civ.) sau pentru procedura cu privire la cererile de valoare redusă (art. 1.025-1.032 C.proc.civ.).

**!!!** Dacă o persoană sau un organ al administrației acceptă să participe sau participă efectiv la ședința de informare, acest lucru *nu înseamnă că recunoaște dreptul ce face obiectul litigiului și nu întrerupe cursul prescripției dreptului de a acționa în instanță.*

Procedura de informare, inclusiv formalitățile pentru convocarea părților, nu poate depăși 15 zile calendaristice.

**b.** *Prezența părților la mediator*

În vederea încheierii contractului de mediere, părțile trebuie să se prezinte la mediator. Dacă una dintre părți nu se prezintă, la cererea celeilalte mediatorul îi poate adresa o invitație scrisă în vederea informării și acceptării medierii, stabilind un termen de cel mult 15 zile pentru prezentare. Dacă după informare părțile acceptă medierea, ele vor semna împreună cu mediatorul contractul de mediere. Având în vedere caracterul voluntar al medierii, aceasta se consideră neacceptată dacă o parte refuză, în scris, în mod explicit, medierea, ori dacă nu răspunde invitației trimise de către mediator, sau în situația în care partea nu se prezintă de două ori la rând la datele stabilite în vederea semnării contractului de mediere.

**c.** *Contractul de mediere*

Ulterior informării și acceptării medierii, se încheie un contract de mediere între părțile în conflict, pe de-o parte, și mediator, pe de altă parte. În privința *clauzelor pe care trebuie să le cuprindă acest contract pentru a fi valid*, acestea presupun precizarea următoarelor informații:

- identitatea părților aflate în conflict sau, după caz, a reprezentanților lor;
- menționarea tipului sau a obiectului conflictului;
- declarația părților că au fost informate de către mediator cu privire la mediere, efectele acesteia și regulile aplicabile;
- obligația mediatorului de a păstra confidențialitatea și decizia părților privind păstrarea confidențialității, după caz;
- angajamentul părților aflate în conflict de a respecta regulile aplicabile medierii;
- obligația părților aflate în conflict de a achita onorariul cuvenit mediatorului și cheltuielile efectuate de acesta pe parcursul medierii in interesul părților, precum și modalitățile de avansare și de plată a acestor sume, inclusiv în caz de renunțare la mediere sau de eșuare a procedurii, precum și proporția care va fi suportată de către părți, ținându-se cont, dacă este cazul, de situația lor socială. Dacă nu s-a convenit altfel, aceste sume vor fi suportate de către părți în mod egal;
- înțelegerea părților privind limba în care urmează să se desfășoare medierea;
- numărul de exemplare în care va fi redactat acordul în cazul în care acesta va fi în forma scrisă, corespunzător numărului părților semnatare ale contractului de mediere;
- obligația părților de a semna procesul-verbal întocmit de către mediator, indiferent de modul în care se va încheia medierea.

Alături de aceste clauze, în contractul de mediere mai pot fi introduse și alte clauze, cu condiția ca acestea să nu contravină legii sau ordinii publice. Orice astfel de clauză este nulă absolut. La contract mai pot fi adăugate ulterior anexe, în cazul în care, pe durata desfășurării

procedurii de mediere, au fost făcute alte cheltuieli neprevăzute inițial, în interesul părților și cu acordul acestora. Contractul de mediere constituie *titlu executoriu* cu privire la obligația părţilor de a plăti onorariul scadent cuvenit mediatorului.

Deoarece medierea este o procedură alternativă la procedura judiciară, dreptul la acțiune în justiției al părților nu este afectat de semnarea contractului de mediere.

!!! Data semnării contractului de mediere semnifică momentul de la care se suspendă termenul de prescripție al dreptului la acțiune în justiție pentru protejarea dreptului în conflict.

*Cu alte cuvinte, partea care alege să încerce să soluționeze pașnic conflictul cu administrația publică prin intermediul medierii, nu pierde dreptul la acțiune împotriva organelor administrației pe calea obișnuită la instanța de judecată.*

**d.** *Desfășurarea medierii*

Medierea se desfășoară cu acordul părților de a ajunge la un compromis cu privire la drepturile în conflict. De aceea, mediatorul va dirija negocierile și se va asigura că persoana fizică sau juridică și administrația, prin reprezentantul său, își vor comunica reciproc punctele de vedere. Tehnicile utilizate de mediator au rolul de a asigura un mediu de încredere, care să stimuleze schimbul de idei, exclusiv pentru a servi intereselor legitime și obiectivele pe care părțile vor să le realizeze. Mediatorul are rolul de a conduce discuțiile, dirijând părțile și atrăgându-le atenția cu privire la pretențiile exprimate, pentru a le conduce la o soluție reciproc avantajoasă. Cu toate acestea, mediatorul nu va impune părților această soluție, deoarece părțile trebuie să o găsească și să o accepte.

*Părțile au dreptul să fie asistate de avocat sau de alte persoane asupra cărora s-a convenit atunci când s-a încheiat contractul, precum și posibilitatea de a fi reprezentate pe parcursul medierii.*

Succesul activității de mediere se datorează, în bună măsură, și faptului că este păstrată confidențialitatea cu privire la informațiile divulgate pe parcursul ei. Astfel, părțile, reprezentanții și avocații lor, precum și mediatorul au obligația să nu divulge terților nicio informație susținută în cadrul medierii, obligația de păstrare a confidențialității fiind consemnată într-un acord de confidențialitate. *Susținerile făcute nu pot fi folosite ca probe în cadrul unei proceduri judiciare sau arbitrale, decât dacă părțile nu și-au dat acordul în sens contrar.*

*Neutralitatea și imparțialitatea mediatorului* trebuie să se mențină pe tot parcursul medierii, ceea ce presupune că, dacă apare o situație de natură să le afecteze, mediatorul o va comunica părților, care vor decide dacă mențin sau renunță la

contractul de mediere. Bineînțeles că mediatorul este obligat să restituie onorariul, în parte, în funcție de stadiul medierii.

*Confidențialitatea se impune și față de orice specialist care poate fi chemat, cu acordul părților*, să se pronunțe asupra unor aspecte dificile sau controversate, de natură juridică sau dintr-un domeniu specializat. Acest specialist nu va cunoaște decât aspectele de fapt sau de drept controversate, fără să fie informat cu privire la identitatea părților.

**e.** *Închiderea procedurii de mediere*

Procedura de mediere se poate închide în mai multe situații:

- dacă părțile au soluționat conflictul și au încheiat o înțelegere;
- dacă mediatorul constată că medierea a eșuat;
- dacă oricare dintre părți renunță la mediere prin denunțarea unilaterală a contractului.

Atunci când părțile nu au ajuns la o înțelegere sau înțelegerea a fost doar parțială, pentru aspectele care sunt încă în conflict, se pot adresa instanței judecătorești sau arbitrale competente să tranșeze litigiul.

*Procedura de mediere se încheie prin semnarea de către părți și mediator a unui proces-verbal.*

**!!!** Atunci când medierea are succes și părțile în conflict, persoana și administrația, au ajuns la o înțelegere, *conținutul acelei înțelegeri cu toate clauzele consimțite de părți, vor fi înscrise într-un acord, care are valoarea unui înscris sub semnătură privată.* Chiar dacă înțelegerea părților este afectată, cu respectarea legii, de termene și condiții, acestea nu împiedică redactarea unui acord de mediere.

În cazul în care conflictul dintre persoane și administrație are ca obiect transferul dreptului de proprietate privind imobile, al altor drepturi reale, precum și constituirea, modificarea sau stingerea oricărui drept real imobiliar, iar părțile ajung la o soluție care să stingă litigiul dintre ele, acordul de mediere redactat de către mediator nu este suficient pentru aceste operațiuni.

**!!!** Pentru verificarea condițiilor prevăzute de lege pentru transferul, constituirea, modificarea sau stingerea drepturilor reale imobiliare, acordul de mediere va fi prezentat notarului public sau instanței de judecată, care verifică condițiile de fond și de formă. Pe baza acordului de mediere, notarul sau instanța va emite un act autentic sau o hotărâre judecătorească ce va consfinți acordul intervenit între părți.

Analizând acordul de mediere și voința părților exprimată prin intermediul său, notarul public sau instanța de judecată poate să le aducă modificări și completări care să corespundă cu voința părților.

Dacă există o obligație de publicitate cu privire la drepturile reale imobiliare, notarul public sau instanța de judecată va solicita înscrierea contractului autentificat, respectiv a hotărârii judecătorești în Cartea Funciară.

Deoarece acordul de mediere intervenit între părți are valoarea unui înscris sub semnătură privată, părțile pot acorda o valoare juridică mai mare acordului lui *solicitând notarului public autentificarea înțelegerii lor*. Astfel, acordul de mediere intervenit între persoane și administrație capătă valoarea unui act autentic *și are putere de titlu executoriu*.

De asemenea, părțile se pot înfățișa la judecătoria în a cărei circumscripție își are domiciliul sau reședința ori, după caz, sediul oricare dintre părți, pentru a cere să se dea o hotărâre care să consfințească înțelegerea lor. *Hotărârea instanței de judecată, dată în camera de consiliu, constituie titlu executoriu*, potrivit regulilor comune în materie.

Cererile adresate notarului public, respectiv instanței de judecată, *se taxează potrivit legii*.

Contractul de mediere nu leagă părțile decât atâta timp cât există voința acestora de a continua medierea. *Dacă una dintre părți, persoana sau administrația, nu mai dorește să continue, în orice fază a procedurii, poate denunța contractul de mediere, încunoștințând în scris, cealaltă parte și mediatorul*. Dacă una dintre părți nu se mai prezintă la mediere, fără a denunța contractul de mediere, mediatorul va lua toate măsurile necesare pentru a stabili care este intenția reală a acelei părți, fără să prezume că lipsa părții de la mediere înseamnă denunțare unilaterală a contractului. *Dacă intervine denunțarea, procedura de mediere se închide prin întocmirea unui proces-verbal în acest sens.*

## *Medierea în cazul unui litigiu pe rolul instanțelor de judecată*

În cazul în care ne aflăm deja în fața instanței de judecată pentru soluționarea unui litigiu născut din nesocotirea drepturilor noastre de către administrație, putem să recurgem la mediere dacă litigiul nu a fost încă tranșat de instanță. Deoarece scopul justiției este acela de soluționare a conflictelor dintre părți prin restabilirea păcii sociale, judecătorii recomandă părților, pe tot parcursul procesului, să încerce să se împace prin mediere. Inițiativa de a suspenda procesul și de a prezenta conflictul în fața unui mediator poate să aparțină atât părților, cât și instanței, dacă este vorba despre drepturi asupra cărora părțile pot dispune.

Părțile pot să ceară suspendarea judecării cauzei de către instanțele

judecătorești sau arbitrale, în vederea desfășurării procedurii de mediere.

!!! Cererea de chemare în judecată nu se perimă pe parcursul desfășurării procedurii de mediere, cursul termenului de perimare se suspendă pe parcursul acestei proceduri, dar nu mai mult de 3 luni de la data semnării contractului de mediere.

Aceasta înseamnă că dacă nu se găsește o soluție amiabilă, partea poate să continue procesul în fața instanței pe baza primei cereri de chemare în judecată, dacă încheie procedura de mediere la cel mult 3 luni de la data semnării contractului de mediere. Cererea de repunere pe rol a cauzei suspendate prin procedura de mediere nereușită *este scutită de taxă de timbru.*

La încheierea procedurii, mediatorul va transmite, în mod obligatoriu, instanței competente, concluziile medierii.

Fie acordul de mediere și procesul-verbal de încheiere a medierii, dacă părțile au ajuns la o înțelegere, fie doar procesul-verbal de încheiere a medierii, dacă aceasta a eșuat sau nu a fost dusă la bun sfârșit. Medierea realizată în acest cadrul poate avea ca obiect soluționarea în tot sau în parte a litigiului.

Dacă medierea a avut ca rezultat soluționarea litigiului pe cale amiabilă, instanța va pronunța *o hotărâre de expedient*, la cererea părților care au încheiat acordul de mediere, care constituie titlu executoriu. *Instanța va dispune odată cu pronunțarea hotărârii, la cererea părții interesate, restituirea taxei judiciare de timbru, plătită de parte pentru învestirea instanței.*
*Taxa de timbru plătită de partea care a chemat în judecată administrația publică nu mai poate fi recuperată în cazul în care conflictul soluționat pe calea medierii este legat de transferul dreptului de proprietate sau de constituirea altui drept real asupra unui bun mobil.*

# ANEXA - Modele de bune practici

Deși există reticență cu privire la utilizarea modalităților alternative de soluționare a litigiilor între administrație și particulari, persoane fizice sau juridice, trebuie să observăm că există și bune practici în materia medierii. Reticența în utilizarea acestor mijloace alternative este evidențiată de date statistice. Astfel, spre exemplu, municipiul Craiova sau organele administrației publice locale autonome ale municipiului nu au solicitat medierea în nicio cauză în perioada 2016-2017, iar persoanele fizice și juridice au solicitat medierea în 4 situații în anul 2016 și într-o situație în anul 2017 – Conform notei de informare emise de Serviciul juridic al Aparatului e specialitate al primarului municipiului Craiova la solicitarea de informații publice făcută de Institutul de Politici publice.

Vom oferi totuși câteva *exemple de acord de mediere*.

**Exemplul 1.** O procedură de mediere intervenită între Municipiul Craiova și un agent comercial cu privire la conflictul referitor la afișajul publicitar.

„ACORD DE MEDIERE

Noi, părțile,

1. Municipiul Craiova, cu sediul în Craiova, str. A.I. Cuza nr. 7, reprezentată prin C.J. C.A.I.

și

SC I.M. SRL, cu sediul în B, reprezentată prin dl. B.B.A., am consimțit încheierea prezentului acord, liber exprimat și neafectat de niciun viciu de consimțământ, fiind întru-totul de acord cu cele convenite, după cum urmează:

a) Stingerea litigiului, izvorât din neplata sumei de lei, reprezentând debit restant, inclusiv penalități calculate până la data de 24.03.2014, adică 20.677,00 lei, debit ce deriva din contractul de asociere nr. .../...., întrucât între părțile de mai sus au existat relații de natură contractuală ce au generat acest debit de recuperat.

- Sumele restante la plată în valoare totală lei incluzând și penalitățile de întârziere calculate până la data de 24.03.2014, care reprezintă cota de asociere conform contractului de asociere, să fie reeșalonate în rate lunare egale, în valoare de 1.900,00 lei pe lună, începând cu luna mai 2014

- plata sumelor eșalonate în valoare de 1.900,00 lei pe lună va fi achitată prin virament bancar în contul Municipiului Craiova, până la data de 30 ale fiecărei luni, până la achitarea debitului restant.

- În caz de neplată la termenele stabilite mai mult de 3 rate lunare, consecutive, Municipiul Craiova își rezervă dreptul de a acționa SC I.M. SRL în judecată pentru recuperarea debitului, pentru consfințirea Acordului de Mediere nr. ../../2014.

Prezentul acord are valoarea unui înscris sub semnătură privată și nu conține clauze care să aducă atingere legii și ordinii publice și poate fi supus verificării notarului public în vederea autentificării ori, după caz, încuviințării instanței de judecată

Încheiat azi, ../../2014 la sediul Societății civile profesionale de mediatori C. și L., în 4 exemplare originale, câte unul pentru fiecare parte, unul Judecătoriei Craiova, iar un exemplar rămâne la societatea de mediatori".

**Exemplul 2.** Acordul de mediere intervenit în cursul procedurii judiciare între Societatea Cooperativă F. cu sediul în Satu Mare, pe de-o parte, și Biblioteca Județeană Satu Mare și Consiliul Județean Satu Mare, pe de altă parte, având ca obiect pretenții reprezentând contravaloarea folosinței imobilului situat în municipiul Satu Mare, pe str. Decebal, ca sediu al Bibliotecii Județene Satu Mare, aferente perioadei .../.../2006 -..../.../2011.

**Tribunalul Satu Mare, Secţia comercială şi contencios administrativ a**dmite acţiunea formulată de reclamanta F. Satu Mare, cu sediul în Satu Mare, str. Decebal, jud. Satu Mare, în contradictoriu cu pârâţii B.J. Satu Mare, cu sediul în Satu Mare, str. Decebal, jud. Satu Mare J. Satu Mare, reprezentat prin P.C.J., cu sediul în Satu Mare, jud. Satu Mare şi C.J. Satu Mare, cu sediul în Satu Mare, jud. Satu Mare.

Ia act de voinţa părţilor cuprinsă în tranzacţia acestora şi o consfinţeşte în totalitate după cum urmează:

**„ACORD PRIN MEDIERE**

încheiat între:

1. F. Satu Mare, Societate Cooperativa de Gradul II, cu sediul în mun. Satu Mare, str. Decebal nr.2, jud. Satu Mare, înregistrată la Registrul Comerţului, reprezentată prin ec. T.G. - preşedinte, pe de o parte şi
2. B.J. Satu Mare, cu sediul în mun. Satu Mare, jud. Satu Mare, având codul fiscal, reprezentată prin ec. I.M.A., director/manager,
3. C.J. Satu Mare, cu sediul în mun. Satu Mare, jud. Satu Mare, reprezentat prin - preşedinte - ec. C.A.S.,
4. J. Satu Mare, reprezentat legal de ec. C.A.S. - preşedinte al C.J. Satu Mare, cu sediul în mun. Satu Mare, jud. Satu Mare, pe de altă parte,

cu privire la disputa dintre părţi, privind litigiul obiect al dosarului nr. .../83/.... aflat pe rolul Tribunalului Satu Mare,

Părţile au ajuns la următorul acord:

I. OBIECTUL ACORDULUI:

Având în vedere necesitatea redeschiderii sălii de lectură şi necesitatea asigurării spaţiilor aferente desfăşurării activităţii B.J. Satu Mare, părţile au înţeles să încheie prezentul acord.

Obiectul acordului îl constituie stingerea pe cale amiabilă, prin mediere, a litigiului din cadrul dosarului nr. 1727/83/2009aflat pe rolul Tribunalului Satu Mare, având ca obiect pretenţii reprezentând contravaloarea folosinţei imobilului situat în municipiul Satu Mare, pe str. Decebal, aferente perioadei …/…/2006 - …./…/2011.

F Satu Mare se obligă sa nu continue procesul în schimbul asumării de către B.J. Satu Mare, C.J. Satu Mare şi J. Satu Mare, în solidar, a obligaţiei de plată a sumei de …….. euro reprezentând contravaloarea lipsei de folosinţă a spaţiilor F. Satu Mare din imobilul situat în mun. Satu Mare, str. Decebal, jud. Satu Mare, înscris în CF nr. Satu Mare (provenită din conversia de pe hârtie a CF nr. Satu Mare), nr. cadastral Z., pentru perioada …/…/2006 -…./…/2011

F. Satu Mare solicită ca instanţa de judecată să dispună restituirea sumei de 31.166 lei reprezentând cheltuielile de judecată - taxă judiciară de timbru - în temeiul prevederilor art. 63 alin. (2) din Legea nr. 192/2006 privind medierea şi organizarea profesiei de mediator, cu modificările şi completările ulterioare.

F. Satu Mare se obligă să asigure B.J. Satu Mare folosinţa spaţiilor necesare bunei funcţionări a acestui serviciu public, situate în imobilul din mun. Satu Mare, str. Decebal, inclusiv redeschiderea sălii de lectură, spaţii în suprafaţă totală de 1.009 mp din care 714 mp la parter iar diferenţa la etaj (şase birouri şi o sală de lectură), începând cu data de 1 august 2011, pe o perioadă de minim 3 ani cu posibilitate de prelungire de încă 2 ani, la un preţ total de …… euro/lună, sumă nepurtătoare de TVA, pe parcursul întregii perioade de folosinţă mai sus menţionate, sens în care se va încheia un contract de locaţiune cu B.J. Satu Mare, B.J. Satu Mare, C.J. Satu Mare şi J. Satu Mare se obligă, în solidar, să achite, la termenele convenite prin prezentul acord, suma de …… euro reprezentând contravaloarea lipsei de folosinţă. În acest sens, C.J. Satu Mare şi J. Satu Mare se obligă să aloce din bugetul judeţului suma prevăzută în prezentul acord, conform graficului negociat, iar B.J. Satu Mare se obligă să efectueze plăţile efective către reclamantă. C.J. Satu Mare şi J. Satu Mare răspund doar pentru alocarea echivalentului în lei a sumei de ……. euro din bugetul judeţului Satu Mare nu şi pentru alte fapte sau acte juridice privitoare la folosinţa pe viitor a imobilului ce face obiectul prezentei tranzacţii, cu excepţia alocării în bugetul B.J. Satu Mare a

sumelor anuale necesare acoperirii cheltuielilor reprezentând chiria pentru spaţiile folosite de către această instituţie.

II. CONŢINUTUL ACORDULUI

Pentru ducerea la îndeplinire a prezentului acord şi stingerea efectivă a litigiului obiect al dosarului nr. …/83/… al Tribunalului Satu Mare, părţile convin următoarele:

1. B.J. Satu Mare, C.J. Satu Mare şi J. Satu Mare vor achita F. Satu Mare echivalentul în lei a sumei de ……. euro reprezentând contravaloarea lipsei de folosinţă a spaţiului ocupat de pârâta B.J. Satu Mare în perioada …/…/2006 - …./…/2011, în doua tranşe, astfel:

- …… euro până la data de 30 noiembrie 2011;
- ……... euro până la data de 31 mai 2012.

Plăţile vor fi efectuate în lei, la cursul BNR din data plăţii efective.

2. F. Satu Mare solicită ca instanţa de judecată să dispună restituirea sumei de 31.166 lei reprezentând cheltuielile de judecată - taxă judiciară de timbru - în temeiul prevederilor art. 63 alin. (2) din Legea nr. 192/2006 privind medierea şi organizarea profesiei de mediator, cu modificările şi completările ulterioare. în situaţia în care, din motive neimputabile reclamantei, instanţa de judecată nu va dispune restituirea sumei de 31.166 lei, aceasta va fi achitată de către B.J. Satu Mare, C.J. Satu Mare şi J. Satu Mare, în solidar.

3. Pentru întârzierea în efectuarea plăţii sumelor datorate către F. Satu Mare, B.J. Satu Mare, C.J. Satu Mare şi J. Satu Mare în solidar, vor achita penalităţi de 0,01% pe zi aplicate la suma neachitată sau achitată cu întârziere.

4. F. Satu Mare este de acord cu stingerea litigiului obiect al dosarului nr. …/83/… al Tribunalului Satu Mare, fără alte pretenţii, în condiţiile asumării de către cealaltă parte a obligaţiei de plată, în solidar, a sumei de ……. euro reprezentând contravaloarea lipsei de folosinţă a spaţiului situat în mun. Satu Mare, str. Decebal, la termenele convenite, respectiv până la data de 30 noiembrie 2011 suma de ……. euro, iar până la data de 31 mai 2012 diferenţa de ……. euro, cu aplicarea penalităţii de 0,01% pe zi în caz de întârziere a plăţii.

5. F. Satu Mare se obligă să asigure B.J. Satu Mare folosinţa spaţiilor necesare bunei funcţionări a acestui serviciu public, situate în imobilul din mun. Satu Mare, str. Decebal, inclusiv redeschiderea sălii de lectură, spaţii în suprafaţă totală de 1.009 mp din care 714 mp la parter iar diferenţa la etaj (şase birouri şi o sală de lectură), începând cu data de 1 august 2011, pe o perioadă de minim 3 ani cu posibilitate de prelungire de încă 2 ani, la un preţ total de ……. euro/lună, sumă nepurtătoare de TVA, pe parcursul întregii perioade de folosinţă mai sus menţionate, sens în care se va încheia un contract de locaţiune între F. Satu Mare şi B.J. Satu Mare.

6. B.J. Satu Mare, C.J. Satu Mare şi J. Satu Mare se obligă, în solidar, să achite, la termenele convenite prin prezentul acord, suma de ……. euro

reprezentând contravaloarea lipsei de folosinţă. în acest sens, C.J. Satu Mare şi J. Satu Mare se obligă să aloce din bugetul judeţului suma prevăzută în prezentul acord, conform graficului negociat, iar pârâta B.J. Satu Mare se obligă să efectueze plăţile efective către F. Satu Mare, C.J. Satu Mare şi J. Satu Mare răspund doar pentru alocarea echivalentului în lei a sumei de ……. euro din bugetul judeţului Satu Mare nu şi pentru alte fapte sau acte juridice privitoare la folosinţa pe viitor a imobilului ce face obiectul prezentului acord, cu excepţia alocării în bugetul B.J. Satu Mare a sumelor anuale necesare acoperirii cheltuielilor reprezentând chiria pentru spaţiile folosite de către această instituţie.

III. DISPOZIŢII FINALE

Prin semnarea prezentului acord şi achitarea pretenţiilor către F. Satu Mare, conform prevederilor prezentului acord, F. Satu Mare - societate cooperativă de gradul II precizează că renunţă la toate pretenţiile trecute sau viitoare privind chiria neachitată, respectiv folosul nerealizat pana în prezent, cu privire la spaţiile din imobilul situat în mun. Satu Mare, str. Decebal.

Prezentul acord exprimă voinţa părţilor şi are caracter de înscris sub semnătura privată.

În conformitate cu prevederile art. 59 şi art.63 din Legea nr. 192/2006, părţile convin să supună prezentul acord încuviinţării instanţei de judecată, în vederea pronunţării unei hotărâri de expedient care să cuprindă acest acord de mediere, potrivit dispoziţiilor art. 271 şi următoarele din Codul de procedura civilă.

Acordul s-a încheiat în 5 (cinci) exemplare cate unul pentru fiecare parte şi un exemplar pentru instanţa, azi …/…./…, câte unul pentru fiecare parte şi părţile certifică prin semnătura lor cele arătate mai sus."

**Exemplul 3.** Acordul de mediere privind pretenții în materia dreptului muncii, referitor la stabilirea modalității de achitare a sumelor datorate cu titlu de pensii de urmași de către Casa Județeană de Pensii către reclamant. Acordul de mediere este consfințit de către Tribunalul Dâmbovița, Secția civilă, Completul specializat în soluționarea conflictelor de muncă și asigurări sociale, în dosarul nr. 4646/120/2009, prin sentința civilă nr. 774. Tribunalul ia act de înțelegerea părților înfățișată în scris și intitulată Acord de mediere.

„ACORD DE MEDIERE

întocmit la data de 13.04.2010 în Târgoviște

Mediator C., autorizație nr. 430 eliberată la data de 04.11.2008 de către Consiliul de mediere, din cadrul Biroului de mediator C., în conformitate cu prevederile art. 58 din Legea nr. 192/2006 privind medierea, organizarea și

exercitarea profesiei de mediator, am întocmit în forma scrisă prezentul acord de mediere, între:

1. X, domiciliată în A, județul Dâmbovița și
2. CNPAS CASA JUDEȚEANĂ DE PENSII DÂMBOVIȚA

Constând în: MODALITATEA DE RAMBURSARE A DEBITULUI ÎN VALOARE DE 1970 lei

Înainte de încheierea acordului de mediere, părților li s-a explicat:

a) drepturile și obligațiile legate de procedura de mediere, drepturile și obligațiile ce rezultă din încheierea acordului, urmările cu caracter juridico-civil ce rezultă din acord și cu caracter juridico-penal;

b) că participarea la mediere și semnarea acordului de împăcare nu servește ca dovadă a recunoașterii vinovăției.

Prin prezentul acord de mediere părțile au convenit în mod benevol, prin exprimarea liberă a voinței, în lipsa aplicării violenței sau constrângerii, asupra următoarelor:

a) debitul va fi rambursat în rate egale lunare în valoare de 80 lei începând din luna mai 2010.

Acordul de împăcare este executoriu, în condițiile legii civile, de la data pronunțării sentinței civile.

Părților li s-a adus la cunoștință faptul că, prezentul acord are valoarea unui înscris sub semnătură privată, că poate fi supus verificării notarului public în vederea autentificării (și faptul că, organul de urmărire sau cercetare penală, ori instanța are obligația să ia act de învoiala părților).

Prezentul acord a fost întocmit în patru exemplare, câte un exemplar a fost înmânat fiecărei părți, un exemplar rămâne la sediul Biroului de mediator (și un exemplar se trimite de către mediator organului de cercetare penală, sau instanței după caz, pentru a lua act de conținutul acordului)".

Cu drept de recurs în termen de 15 zile de la comunicare.
Pronunțată în ședința publică din data de 27.04.2010.

**Exemplul 4.** Acordul de mediere având ca obiect rezilierea unor contracte încheiate între o autoritate administrativă locală și o persoană juridică. Părțile convin asupra rezilierii contractelor, fără a-și datora pretenții în urma rezilierii. Acordul de mediere a fost consfințit de Tribunalul Mureș, Secția de contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 4716/320/2008, Sentința nr. 776. Tribunalul Mureș ia act și consfințește acordul de mediere, încheiat între reclamant S.C. P.C. S.R.L., și DGASPC Mureș

Instanţa de judecată ia act că între părţi s-a încheiat următorul

„ACORD DE MEDIERE

încheiat la data de 10.05.2010 în baza contractului de Mediere Nr. 107 din 03.11.2009

Noi,
S.C. P.C. S.R.L.,
și
DGASPC Mureș,

În baza contractului de mediere nr. 107 din 03.11.2009, având ca obiect medierea conflictului care face obiectul dosarului din instanță cu nr. 6/320/2008 și în conformitate cu prevederile Legii nr. 192/2006 cu modificările și completările ulterioare, am consimțit la încheierea prezentului acord, liber exprimat și neafectat de nici un viciu de consimțământ, fiind întru-totul de acord cu cele convenite după cum urmează:

Conform dosarului cu nr. 4716/320/08 aflat pe rolul Tribunalului Mureș, S.C. P.C. S.R.L. solicită instanței să dispună rezilierea din culpă exclusivă a DGASPC Mureș a unui număr de cinci contracte de execuție de lucrări după cum urmează:

1. contractul nr. 2051/25.01.2007 - obiect, construirea unui Centru de Recuperare și Reabilitare Neuropsihiatrică în satul Călugăreni, comuna Eremitu; termen de finalizare 30.09.2007;
2. contractul nr. 2049/25.01.2007 - Obiect construirea unui Centru de Recuperare și Asistență în municipiul Reghin - termen de finalizare 30.09.2007;
3. contractul nr. 2048/25.01.2007 - Obiect, construirea unui Centru de integrare prin Terapie Ocupațională, în comuna Glodeni - termen de finalizare 2007;
4. contractul nr. 2047/25.01.2007 - Obiect, construirea unei Locuințe Protejate, satul Căpușul de Câmpie, comuna Iclănzel, termen de finalizare 30.09.2007;
5. contractul nr. 2046/25.01.2007 - Obiect, construirea unui Centru de integrare prin Terapie Ocupațională în satul Căpușul de Câmpie, comuna Iclănzel – termen de finalizare 30.09.2007.

În urma analizei modului de derulare a contractelor și a clauzelor acestora, părțile au constatat de comun acord că respectivele contracte sunt reziliate, iar niciuna dintre părți nu revendică nici un fel de pretenții cu privire la cauzele privind rezilierea acestora, litigiul urmând să se soluționeze în acest sens, fără cheltuieli de judecată.

Prezentul acord are valoarea unui înscris sub semnătură privată și nu conține clauze care să aducă atingere legii și ordinii publice și va fi supus încuviințării instanței de judecată în condițiile prevederilor art. 59 din Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator cu modificările și completările ulterioare.

Încheiat și redactat azi, 10.05.2010 la Biroul de mediator - W în 4 (patru) exemplare originale, câte unul pentru fiecare parte și pentru Biroul de mediator și un exemplar pentru instanță.

S.C. P.C. S.R.L D.G.A.S.P.C
Director general M / s.s indescifrabil
Director general N./ s.s indescifrabil
Avocat delegat P /s.s indescifrabil
Consilier juridic/ s.s indescifrabil

Respinge cererea de chemare în garanție formulată de pârâta l.S.P.C. Mureș, în contradictoriu cu Consiliul Județean Mureș, și S.C. P.C. S.R.L. ca fiind rămasă fără obiect.

Cu drept de recurs în termen de 15 zile de la comunicare
Pronunțată în ședință publică azi 30 Iunie 2010.”

**Exemplul 5.** Hotărâre judecătorească de consfințire a acordului de mediere într-un litigiu de muncă *având ca obiect constatarea încadrării în grupă superioară de muncă.*
*Hotărârea nr. 1408/2014 - Admisibilitatea stingerii, pe calea medierii, a litigiului*

**TRIBUNALUL PRAHOVA**

”Prin cererea înregistrată cu nr.13319/281/30.04.2014 la Judecătoria Ploiești, petenții R.D., D.V., D.G., B.G., T.A.P., N.N., A.G., SC U.SA, au solicitat instanței ca prin hotărârea ce o va pronunța să se ia act de acordul de mediere nr. 43/16.04.2014 încheiat între părți și să se pronunțe o hotărâre de expedient în acest sens.

În motivarea cererii, reclamanții au arătat că părțile de comun acord au încheiat un acord de mediere prin intermediul căruia au înțeles să stingă pe cale amiabilă litigiul, acord care îndeplinește condițiile prevăzute de dispozițiile legale în materie.

După administrarea probelor cu acte, prin sentința civilă nr.7646/28.05.2014 a judecătoriei Ploiești a fost respinsă ca neîntemeiată cererea formulată de către petenți privind recunoașterea grupelor I/a II-a de muncă, conform Acordului de mediere nr.43/16.04.2014.

Pentru a se pronunța o asemenea soluție, s-a reținut că instanța de judecată nu are rolul de a lua act de Acordul de Mediere, ci are obligația să verifice dacă acesta reflectă în conținutul său rezolvarea reală, în condiții de legalitate, a fondului dreptului suspus medierii, astfel încât analizându-se dispozițiile H.G. nr. 261/2001 s-a constatat că recunoașterea încadrării locurilor de muncă în anumite grupe superioare se realizează numai prin conlucrarea dintre angajator și sindicate sau reprezentanții salariaților cu acordul inspectorilor de stat teritoriali pentru protecția muncii care nu au încheiat acorduri de mediere, ……., iar efectele acordului de mediere nu se răsfrâng doar asupra părților, ci și asupra bugetului de stat, fondului de pensii.

Împotriva acestei sentințe a declarat recurs petenta SC U.SA, solicitând admiterea recursului, casarea sentinței, rejudecarea cauzei și admiterea cererii.

Primindu-se dosarul la Tribunalul P, cauza a fost înregistrata cu nr.13319/281/2014, la data de 08.10.2014. (…)

Tribunalul, examinând cauza în raport de situația de fapt reținută, de probele administrate în cauză, de criticile formulate și ținând seama de dispozițiile legale incidente în cauză, constată că recursul este fondat pentru următoarele considerente:

Conform Acordului de Mediere nr. 4316.04.2014 încheiat între părți s-a procedat la stingerea litigiului pe cale amiabila în urma negocierilor care au avut loc între părții în cadrul procedurii de mediere, acord în temeiul căruia recurenta petenta a recunoscut ca intimații petenți beneficiază în anumite perioade de timp

de grupele I/a II-a de munca, de condiții speciale, deosebite de munca, în procentele stabilite de comun acord de către părți, acord de mediere care a avut la bază raportul de expertiză extrajudiciară expert N. C.

Dispozițiile art. 63 alin. 1 din Legea nr. 192/2006 modificată stipulează că în cazul în care litigiul a fost soluționat pe calea medierii, instanța va pronunța, la cererea părților, o hotărâre, devenind aplicabile dispozițiile art. 432-434 din codul de procedură civilă.

De asemenea, dispozițiilor art. 438 C. proc. civ. prevăd că părțile se pot înfățișa oricând în cursul judecății, chiar fără să fi fost citate, pentru a solicita să se dea o hotărâre care să consfințească tranzacția lor.

Așadar, din analiza probelor administrate în cauză, rezultă că părțile au recurs, în prealabil, la procedura medierii în vederea soluționării pe cale amiabilă a pretențiilor formulate de către intimații petenți privind recunoașterea în favoarea acestora de către pârâtă a unor grupe superioare de muncă în diferite perioade de timp, procedură în urma căreia părțile de comun acord au încheiat Acordul de Mediere nr. 43/16.04.2014 în urma negocierilor care au avut loc în cadrul acestei proceduri, acord însușit de către toate părțile contractante în temeiul căruia recurenta a recunoscut că intimații petenți beneficiază de grupele I/a II-a de muncă în procent de 100% din programul de lucru, respectiv condiții speciale, deosebite de muncă în perioadele menționate expres în cuprinsul acestui acord, la baza căruia au stat diferite acte și un raport de expertiză extrajudiciară.

Ca atare, atât timp cât părțile au înțeles să stingă litigiul pe cale amiabilă, apelând în prealabil la procedura medierii, constând în derularea unor negocieri care au avut loc între părți în raport de pretențiile formulate de către intimații petenți, iar în urma derulării procedurii de mediere a fost încheiat acordul de mediere nr.43/16.04.2014 semnat de către toate părțile înseamnă că în realitate un asemenea acord constituie prin însăși natura sa un înscris care atestă manifestarea de voință a părților contractante de a-și recunoaște reciproc anumite drepturi și obligații, *acord încheiat pe baza unor acte, a unui raport de expertiză extrajudiciară și în cuprinsul căruia nu există niciun element de natură să aducă atingere legii și ordinii publice*.

(…) instanțele judecătorești nu au dreptul să analizeze fondul dreptului care a făcut obiectul înțelegerii dintre părți, materializat prin încheierea acordului de mediere, să stabilească dacă petenții persoane fizice au dreptul sau nu la recunoașterea anumitor grupe superioare de muncă, dacă sunt îndeplinite sau nu condițiile stabilite de HG nr.261/2001, de late acte normative care reglementează încadrarea salariaților în anumite grupe superioare de muncă.

(…) în condițiile în care Acordul de Mediere constituie prin însăși natura sa un contract, instanțele judecătorești au obligația să verifice pe cale judecătorească dacă acesta îndeplinește cumulativ condițiile prevăzute de dispozițiile codului civil, ale codului de procedură civilă, referitoare la valabilitatea unui contract sinalagmatic și nicidecum să procedeze la verificarea în

sine a fondului dreptului dedus judecății, dacă intimații au dreptul să fie încadrați în grupele superioare de muncă recunoscute de către recurentă.

În raport de aceste considerente, tribunalul, constatând că sentința este nelegală, fiind dată cu încălcarea, aplicarea greșită a normelor de drept material, cuprinzând motive străine de natura cauzei prevăzute de dispozițiile art.488 pct.6,8 C.pr.civ. , în baza dispozițiilor art.496, 498 C.pr.civ., va admite recursul și va casa în tot sentința recurată și reținând cauza spre soluționare cu evocarea fondului, va lua act în baza dispozițiilor art.59, art.61 din Legea nr.192/2006 modificată, art.438-441 C.pr.civ. de Acordul de Mediere nr.43/16.04.2014 încheiat de Biroul Mediator S. M. între petenți".

## *Exemple de abuzuri/nereguli în materia medierii*

**Exemplul 1.** Nu este admisibil acordul de mediere intervenit între persoane juridice și autorități publice privind revocarea unui contract de vânzare-cumpărare.
Sentința civilă nr. 355 din 18.02.2009.
Conflictul juridic are ca obiect **revocarea unui contract prin care o persoană juridică, o societate comercială a vândut unui particular bunuri mobile și imobile în dauna creditorului, Administrația Finanțelor Publice.**
**Părțile conflictului juridic: o societate comercială, un particular și o autoritate administrative, Administrația Finanțelor Publice.**

Părțile în conflict convin ca hotărârea judecătoresc, prin care se va lua act de acordul lor de mediere, să țin loc de act apt de intabulare cu privire la dreptul de proprietate al particularului asupra unui imobil vândut de către societate comercială și solicită instanței să dispună intabularea imobilului în Cartea Funciară. Societatea comercială a figurat în evidențele organului de executare cu obligații de plată în favoarea Direcției Generale a Finanțelor Publice Alba în sumă de 212.353.803.799 lei și pentru care au fost dispuse măsuri asigurătorii în baza art.129 din Codul de procedură fiscală. Prin actele de înstrăinare a bunurilor, societatea comercială a avut un scop ilicit, de a-și provoca o stare de insolvabilitate, iar la rămânerea definitivă a hotărârii penale, bugetul statului ar fi prejudiciat cu o sumă de peste 200 miliarde lei vechi.

Tribunalul a decis că este inadmisibil ca părțile unui contract de vânzare-cumpărare să convină pe calea unui acord de mediere în ce privește revocarea contractului, într-un litigiu introdus de către Administrația Finanțelor Publice pentru revocarea actului care îi aduce atingere, prin faptul că debitorul, societatea comercială ar fi rămas fără bunuri.

Hotărârea judecătorească prin care s-a luat act de acordul de mediere intervenit în dauna Administrației Finanțelor Publice nu poate sluji drept act de intabulare.

**Exemplul 2.** Acord de mediere **inadmisibil**.

Nu este legală încheierea unui acord de mediere între o autoritate administrativă locală autonomă și o persoană (fizică ori juridică) care ridică pretenții pentru neîndeplinirea unei atribuții ce revenea autorității (comunicarea unor informații de interes public în temeiul Legii nr. 544/2001) sau îndeplinirea cu întârziere a acesteia. Într-o speță s-a pus problema de a stabili în ce măsură poate fi determinată instanța să statueze o dispoziție cu privire la o măsură (de plată a unor daune în speță) care, privind bugetul local, trebuia supusă discuției Consiliului Local. Concluzia corectă este că problema răspunderii administrative a autorității care nu poate face obiectul unui acord de mediere. Acordul de mediere poate interveni în domeniul dreptului privat, iar nu în domeniul dreptului public (cu singura excepție a cazurilor penale în cadrul cărora legea prevede exercitarea acțiunii penale pe temeiul plângerii formulată de partea vătămată, aspect care transferă discuția în domeniul asupra cărora părțile pot dispune, potrivit legii), în care se încadrează răspunderea întemeiată pe Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

**Exemplul 3.** Este **inadmisibil** a*cordul de mediere între persoane fizice și autorități publice privind dobândirea dreptului de proprietate asupra unui teren aflat în proprietatea unității administrativ-teritoriale* În nici un caz aceasta nu poate dispune de un bun aflat în proprietatea sa prin perfectarea unui acord de mediere, înstrăinarea bunurilor aflate în patrimoniul unităților administrativ teritoriale putând fi efectuată doar cu respectarea prevederilor Legii 215/2001.

JUDECĂTORIA BUZĂU
Sentința civilă nr. 1/2015

Prin cererea de chemare în judecata înregistrată pe rolul acestei instanțe sub nr. .../200/2014 din data de 10.12.2014, reclamanții G și M au solicitat în contradictoriu cu pârâta Comuna Movila Banului Prin Primar ca prin sentința pe care o va pronunța instanța sa ia act de acordul de mediere încheiate între părți și sa consfințească învoiala acestora având următorul conținut:

"ACORD DE MEDIERE

Încheiat la data de 08.12.2014 în baza Contractului de Mediere Nr. ... din 08.12.2014

Noi,

G și M, soți, cu domiciliul în comuna……...., jud. Buzău

ȘI

COMUNA MOVILA BANULUI, prin PRIMAR, cu sediul în comuna……....., jud. Buzău, înțelegem să stingem litigiul apărut între noi.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 192/2006, am consimțit la încheierea prezentului acord, liber exprimat și neafectat de nici un viciu de consimțământ, fiind întru-totul de acord cu stingerea pe cale amiabila a litigiului apărut între noi, și anume dobândirea dreptului de proprietate de către G și M, prin efectul uzucapiunii de lungă durată, privind suprafața de teren de 1779 mp teren, compus din 923 mp teren categoria de folosință curți-construcții și 856 mp teren categoria arabil, situat în intravilanul comunei..., jud. Buzău, în Cvartalul..., Parcela.... (...)

Prin sentința civilă nr. ... din 27.11.2000, pronunțată de Judecătoria Buzău în cauza ce a constituit obiectul dosarului nr. .../2000 privind acțiune în constatare, a fost consfințit dreptul nostru de proprietate asupra imobilului casă de locuit edificat pe terenul susmenționat.

Vecinii ne cunosc ca și proprietari ai respectivului imobil compus din teren și casa de locuit. Așa cum este în prezent așa era și la momentul când am intrat în posesia terenului, fără a modifica în vreun fel hotarele limitrofe cu celelalte proprietăți.

Terenul nu a făcut obiectul Legii 18/1991, așa cum rezultă din considerentele sentinței susmenționate și a opiniei notariale nr. 817 din 11 noiembrie 2014 emis de BN V V și Asociații din mun. Buzău.

Având în vedere aceste considerente, noi, G și M și COMUNA MOVILA BANULUI prin PRIMAR, *am încheiat prezentul acord de mediere, prin care*:

Noi, G și M, suntem recunoscuți ca fiind proprietarii suprafeței de 1779 mp teren, situat în intravilanul comunei ..., jud. Buzău, în Cvartalul ..., prin efectul uzucapiunii de lungă durată. Terenul este compus din 923 mp teren categoria de folosință curți-construcții și 856 mp teren categoria arabil.

COMUNA MOVILA BANULUI prin PRIMAR recunosc dreptul de proprietate al soților G și M asupra suprafeței de 1779 mp teren, situat în intravilanul com. ..., jud. Buzău, în Cvartalul ..., prin efectul uzucapiunii de lunga durata. Terenul este format din 923 mp teren categoria curți - construcții și 856 mp teren categoria arabil.

Prezentul acord are valoarea unui înscris sub semnătură privată și nu conține clauze care să aducă atingere legii și ordinii publice și poate fi supus verificării notarului public în vederea autentificării ori, după caz, încuviințării instanței de judecată.

Încheiat azi, 08.12.2014, la sediul Cabinetului de Mediator, din Buzău, str. Unirii, bl. S2, sc. B, et. 7, ap.21, jud. Buzău, în 3 exemplare originale, câte unul pentru fiecare parte".

Instanța apreciază că uzucapiunea reprezintă un mod originar de dobândire a dreptului de proprietate, verificarea îndeplinirii condițiilor necesare pentru operarea prescripției achizitive fiind atributul său exclusiv. *Prin urmare doar*

*instanța de judecată poate verifica îndeplinirea condițiile uzucapiunii prevăzute de art. 1890 din Codul civil în cadrul unei proceduri judiciare contencioase, pe baza probelor administrate în acest sens. Constatarea îndeplinirii condițiilor prescripției achizitive de lungă durată nu poate opera prin simplul acord de voință al părților implicate, acestea neputându-se substitui unui organ judiciar abilitat în acest sens.*

Interpretând prevederile art. 2 alin. (4) din legea 192/2006 instanța apreciază că *unitatea administrativ-teritorială nu poate dispune de un drept de proprietate aflat în patrimoniul său prin încheierea unui acord de mediere.* Singura modalitate în care poate fi exercitat dreptul de dispoziție al Comunei prin primar în acest caz este neîndeplinirea unor acte de ieșire din pasivitate permițând continuarea exercitării posesiei de către reclamanți asupra terenului cu pricina. *În nici un caz aceasta nu poate dispune de un bun aflat în proprietatea sa prin perfectarea unui acord de mediere, înstrăinarea bunurilor aflate în patrimoniul unităților administrativ teritoriale putând fi efectuată doar cu respectarea prevederilor Legii 215/2001.*

## B. Arbitrajul

### *Arbitrajul ad-hoc*

**a. Temeiul legal**

Arbitrajul este reglementat de Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, în cadrul Cărții a IV-a.

Caracterul său alternativ la justiția tradițională este precizat de la început și în mod foarte clar. Astfel, potrivit art. 541 C. proc. civ., *„arbitrajul este o jurisdicție alternativă având caracter privat”*. Arbitrajul poate fi ad-hoc, atunci când nu are caracter permanent și părțile au o libertate mai mare în stabilirea regulilor de desfășurare și organizare a procedurii, și instituționalizat. Potrivit art. 616 (1) din Codul de procedură civilă, „arbitrajul instituționalizat este acea formă de jurisdicție arbitrală care se constituie și funcționează în mod permanent pe lângă o organizație sau instituție internă ori internațională sau ca organizație neguvernamentală de interes public de sine stătătoare, în condițiile legii, pe baza unui regulament propriu aplicabil în cazul tuturor litigiilor supuse ei spre soluționare potrivit unei convenții arbitrale. Activitatea arbitrajului instituționalizat nu are caracter economic și nu urmărește obținerea de profit”. Caracterul autonom al arbitrajului instituționalizat, față de instituția care l-a înființat, este garantat prin măsurile pe care aceasta trebuie să le stabilească în acest sens.

Arbitrajul este o procedură care respectă principalele reguli ale procesului echitabil, conduce la obţinerea unei soluţii într-un termen în general mai scurt, asigură în general confidenţialitatea asupra

litigiului, permite existența unor înțelegeri între părți asupra unor reguli în desfășurarea litigiului și a suportării cheltuielilor.

**b. Cine poate utiliza procedura arbitrală?**

Arbitrajul este o procedură de eventualul conflict să mai ajungă în fața unei instanțe de judecată, la care poate face apel *orice persoană care are capacitate deplină de exercițiu*, pentru a putea dispune astfel cu privire la modul în care dorește ca litigiul să fie rezolvat. Poate cel mai important aspect privitor la arbitraj, fiind și cel care îi poate oferi o mare eficacitate, este faptul că poate fi utilizat și pentru a preîntâmpina nașterea unui conflict. Părțile unor raporturi juridice pot să decidă, încă din momentul inițierii acelor raporturi, să supună eventualele litigii competenței de soluționare a unui instanțe arbitrale.

Alături de persoanele fizice și juridice, legea dă posibilitatea statului și autorităților publice să încheie convenții arbitrale, dar numai dacă sunt autorizate prin lege sau prin convenţii internaţionale la care România este parte. În aceste situaţii *nu este interzis ca acele conflicte în care administrația publică este parte să fie soluționate de către un tribunal arbitral*. Sunt , spre exemplu, asemenea categorii de litigii cele referitoare la investiţiile dintre stat şi un investitor străin (în baza convenţiilor bilaterale încheiate), cele dintre furnizorii de servicii medicale sau farmaceutice şi casele de asigurări de sănătate (în temeiul Legii nr. 95/2006) ori litigiile privind licenţele sau permisele legate de activitatea minieră (în temeiul Legii nr. 85/2003).

De asemenea, persoanele juridice de drept public care au în obiectul lor de activitate și activități economice au facultatea de a încheia convenții arbitrale, în afară de cazul în care legea ori actul lor de înființare sau de organizare prevede altfel.

**c. Care sunt litigiile care pot fi soluționate prin arbitraj?**

În principiu, orice fel de litigiu poate să fie soluționat de către un tribunal arbitral. Cu toate acestea, pentru că implică libertatea părților de a alege modalitatea de soluționare, arbitrajul nu poate privi conflictele ce au ca obiect drepturi asupra cărora părțile nu pot să dispună, precum și litigiile care privesc starea civilă, capacitatea persoanelor, dezbaterea succesorală și relațiile de familie.

Potrivit art. 548(2), în cazul în care convenția arbitrală se referă la un litigiu legat de transferul dreptului de proprietate și/sau constituirea altui drept real asupra unui bun imobil, convenția trebuie încheiată în formă autentică notarială, sub sancțiunea nulității absolute.

**d. Felurile convenției arbitrale**

Convenția prin care părțile decid că eventualele litigii care se vor naște din contractul pe care l-au încheiat, poate fi parte a acestui contract principal, sau poate fi

stabilită într-o convenției separată. Clauza înscrisă în contractul principal poartă denumirea de *clauză compromisorie (reglementată de art. 550 alin. 1 C.proc.civ.)*, iar cea stabilită separat, la care contractul principal face trimitere, ia forma *compromisului (reglementat de art. 551 alin. 1 C.proc.civ.)*. Convenția poate fi și ulterioară și poate rezulta din înțelegerea scrisă a părților făcută în fața tribunalului arbitral.

**e. Tribunalul arbitral**

Tribunalul arbitral este format dintr-o persoană sau persoane desemnate de părțile litigante.

Părțile pot stabili și normele privind constituire tribunalului, numirea, revocarea și înlocuirea arbitrilor, termenul și locul arbitrajului, normele de procedură pe care tribunalul trebuie să le urmeze, inclusiv eventualele proceduri prealabile de soluționare a litigiului, repartizarea între părți a cheltuielilor arbitrale și, în general, orice alte norme privind buna desfășurare a arbitrajului, prin convenția arbitrală sau prin act scris încheiat ulterior.

Hotărârea prin care tribunalul judecă litigiul este definitivă și obligatorie pentru părți.

**f. Excluderea competenței instanței**

Odată aleasă calea tribunalului arbitral, părțile trebuie să cunoască faptul că *este exclusă competența instanțelor judecătorești* cu privire la soluționarea acelui litigiu. După încheierea convenției arbitrale, dacă o parte sesizează instanța de judecată cu un litigiu cu privire la care s-a stabilit aplicabilitatea convenției arbitrale, instanța de judecată, la cererea părții interesate (art. 554(1) C.proc.civ).

Instanța se va considera totuși competentă în următoarele situații:

a) pârâtul nu a invocat convenția arbitrală și și-a formulat apărări pe fond;
b) convenția arbitrală este lovită de nulitate ori este inoperantă;
c) tribunalul arbitral nu poate fi constituit din cauze vădit imputabile pârâtului în arbitraj.

Dacă există un conflict de competență între tribunalul arbitral și o instanță judecătorească, acesta este soluționat de instanța judecătorească ierarhic superioară celei aflate în conflict.

**g. Termenul arbitrajului**

Arbitrajul asigură soluționarea litigiului într-un timp relativ scurt. În lipsa unei alte opțiuni a părților, art. 567 C.proc.civ. stabilește că tribunalul arbitral trebuie să pronunțe hotărârea în termen de cel mul 6 luni de la data constituirii sale. Dacă acest termen este depășit, arbitrajul devine ineficient, fiind sancționat cu caducitatea. Termenul de 6 luni poate fi suspendat (dacă pe durata procedurii arbitrale este formulată o cerere de recuzare sau o altă cerere care nu are legătură cu fondul cauzei) sau prelungit prin acordul scris al părților sau prin dispoziția tribunalului arbitral, sau în cazul uneia dintre părți. Durata maximă a

termenului în care tribunalul arbitral trebuie să pronunțe o hotărâre este de 9 luni.

**h. Procedura arbitrală**

Dispozițiile Codului e procedură civilă reglementează cuprinsul cererii de arbitraj, cuprinsul răspunsului formulat de pârât (întâmpinare) şi condiţiile în care acesta se formulează precum şi posibilitatea ca pârâtul să formuleze şi el pretenţii împotriva reclamantului dacă acestea îşi au izvorul în acelaşi raport juridic (cererea reconvenţională).

Regulile de procedură aplicabile arbitrajului pot fi stabilite de părţi în convenţia arbitrală sau pot fi stabilite de arbitrii împuterniciţi de părţi.

Trebuie însă respectate principii fundamentale ale procesului civil, precum: obligația de a judeca indiferent dacă legea nu prevede, este neclară sau incompletă; egalitatea părților în exercitarea drepturilor procesuale; dreptul de dispoziție al părților cu privire la obiectul și limitele litigiului; obligația părților să îndeplinească actele de procedură în condițiile, ordinea și termenele stabilite de lege sau de judecător, să-și probeze pretențiile și apărările, să contribuie la desfășurarea fără întârziere a procesului; obligația părții care deține un mijloc de probă, să dispună înfățișarea acestuia, sub sancțiunea unei amenzi judiciare. De asemenea, părțile au obligația de a exercita drepturile lor procesuale cu bună-credință, potrivit scopului în vederea căruia au fost recunoscute de lege și fără să încalce drepturile procesuale ale altei părți. În consecință, dacă o parte își exercită drepturile în mod abuziv sau nu își îndeplinește cu bună-credință obligațiile procesuale, va răspunde pentru prejudiciile materiale și morale cauzate și va putea fi obligată și la plata unei amenzi judiciare.

În cadrul judecății arbitrale se respectă contradictorialitatea, astfel că nu se poate pronunța o soluție decât după citarea sau înfățișarea părților, care trebuie să își facă cunoscute reciproc și în timp util, direct sau prin intermediul tribunalului, *motivele de fapt și de drept* pe care își întemeiază pretențiile și apărările, precum și mijloacele de probă pe care înțeleg să le folosească, pentru ca fiecare parte să își poată organiza apărarea.

Sunt respectate și alte principii ale procesului civil precum oralitatea, nemijlocirea (administrarea probelor în fața tribunalului arbitral investit), continuitatea (arbitrul investit nu poate fi înlocuit decât pentru motive temeinice, în condiţiile legii).

Cheltuielile legate de purtarea procesului se suportă potrivit înțelegerii dintre părți. În lipsa unei înțelegeri ele vor fi suportate de partea care a pierdut litigiul sau proporțional, dacă cererea a fot admisă în parte. Codul de procedură civilă reglementează și alte chestiuni legate de cheltuielile legate de litigiu.

*Dreptul la apărare al părților*

Părților unei judecăți arbitrale le este garantat dreptul la apărare. Acestea au dreptul, în tot cursul procesului, la reprezentare sau asistare juridică.

!!! Chiar dacă soluţia pronunţată de tribunalul arbitral poate fi contestată la instanţa de judecată, este important de reţinut că problemele de fapt se vor discuta numai în faţa tribunalului arbitral, instanţa putând doar să verifice probleme legate de legalitatea hotărârii arbitrale. Din acest motiv este indicată consilierea juridică prin avocat în cadrul acestei proceduri.

*Hotărârea arbitrală*

Tribunalul arbitral soluționează litigiul *în temeiul contractului principal și al normelor de drept aplicabile*. Pe baza acordului expres al părților, tribunalul arbitral *poate soluționa litigiul în echitate*.
În cazul în care hotărârea arbitrală se referă la un litigiu legat de transferul dreptului de proprietate și/sau de constituirea altui drept real asupra unui bun imobil, hotărârea arbitrală se va prezenta instanței judecătorești ori notarului public pentru a obține o hotărâre judecătorească sau, după caz, un act autentic notarial. După verificarea de către instanța judecătorească ori de către notarul public a respectării condițiilor și după îndeplinirea procedurilor impuse de lege și achitarea de către părți a impozitului privind transferul dreptului de proprietate, se va proceda la înregistrarea în cartea funciară și se va realiza transferul de proprietate și/sau constituirea altui drept real asupra bunului imobil în cauză. Dacă hotărârea arbitrală se execută silit, verificările prevăzute în prezentul alineat vor fi efectuate de către instanță, în cadrul procedurii de încuviințare a executării silite.

*Comunicarea hotărârii*

Hotărârea arbitrală va fi comunicată părților în termen de cel mult o lună de la data pronunțării ei. La cererea oricăreia dintre părți, tribunalul arbitral îi va elibera o dovadă privind comunicarea hotărârii.

*Efectele hotărârii arbitrale*

Hotărârea arbitrală comunicată părților este definitivă și obligatorie.

*Păstrarea dosarului*

În termen de 30 de zile de la data comunicării hotărârii sau de la data lămuririi, completării ori îndreptării ei, tribunalul arbitral va depune dosarul litigiului la tribunalul în circumscripția căruia are loc arbitrajul, atașând și dovezile de comunicare a hotărârii arbitrale.

*Contestarea hotărârii arbitrale*

Hotărârea arbitrală poate fi desființată numai prin *acțiune în anulare* pentru unul dintre următoarele motive:

a) litigiul nu era susceptibil de soluționare pe calea arbitrajului;

b) tribunalul arbitral a soluționat litigiul fără să existe o convenție arbitrală sau în temeiul unei convenții nule ori inoperante;

c) tribunalul arbitral nu a fost constituit în conformitate cu convenția arbitrală;

d) partea a lipsit la termenul la care au avut loc dezbaterile și procedura de citare nu a fost legal îndeplinită;

e) hotărârea a fost pronunțată după expirarea termenului arbitrajului, deși cel puțin una dintre părți a declarat că înțelege să invoce caducitatea, iar părțile nu au fost de acord cu continuarea judecății;

f) tribunalul arbitral s-a pronunțat asupra unor lucruri care nu s-au cerut ori a dat mai mult decât s-a cerut;

g) hotărârea arbitrală nu cuprinde dispozitivul și motivele, nu arată data și locul pronunțării ori nu este semnată de arbitri;

h) hotărârea arbitrală încalcă ordinea publică, bunele moravuri ori dispoziții imperative ale legii;

i) dacă, după pronunțarea hotărârii arbitrale, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra excepției invocate în acea cauză, declarând neconstituțională legea, ordonanța ori o dispoziție dintr-o lege sau dintr-o ordonanță care a făcut obiectul acelei excepții ori alte dispoziții din actul atacat, care, în mod necesar și evident, nu pot fi disociate de prevederile menționate în sesizare.

Competența de a judeca acțiunea în anulare revine curții de apel în circumscripția căreia a avut loc arbitrajul. Curtea de apel va putea suspenda executarea hotărârii arbitrale împotriva căreia a fost introdusă acțiunea în anulare.

Hotărârea curții de apel prin care se soluționează acțiunea în anulare este supusă recursului.

*Executarea hotărârii arbitrale*

În cazul în care nu se aduce la îndeplinire de buna voie, hotărârea arbitrală constituie titlu executoriu și se execută silit întocmai ca o hotărâre judecătorească.

## *Arbitrajul instituționalizat*

Arbitrajul instituționalizat este acea formă de jurisdicție arbitrală care se constituie și funcționează în mod permanent pe lângă o organizație sau instituție internă ori internațională sau ca organizație neguvernamentală de interes public de sine stătătoare, în condițiile legii, pe baza unui regulament propriu aplicabil în cazul tuturor litigiilor supuse ei spre soluționare potrivit unei convenții arbitrale. Activitatea arbitrajului instituționalizat nu are caracter economic și nu urmărește obținerea de profit.

În reglementarea și desfășurarea activității jurisdicționale, arbitrajul instituționalizat este autonom în raport cu instituția care l-a înființat. Aceasta va stabili măsurile necesare pentru garantarea autonomiei.

Părțile, prin convenția arbitrală, pot supune soluționarea litigiilor dintre ele unei anumite instanțe arbitrale

aparținând arbitrajului instituționalizat.

În caz de contrarietate între convenția arbitrală și regulamentul arbitrajului instituționalizat la care aceasta trimite, va prevala convenția arbitrală.

Arbitrajul instituționalizat poate întocmi liste facultative cu persoane care pot fi arbitri sau supraarbitri. Aceste liste nu au caracter obligatoriu.

Organizațiile cu caracter asociativ sau cele constituite pentru apărarea intereselor unei categorii profesionale nu pot să numească arbitri dintre membrii lor, în cazurile în care acestea sunt în litigiu cu terții.

*Regulile arbitrale*

Regulile de procedură ale arbitrajului instituționalizat se adoptă de către conducerea acestuia potrivit normelor sale de funcționare stabilite prin actul de înființare.

Prin desemnarea unui anumit arbitraj instituționalizat ca fiind competent în soluționarea unui anumit litigiu sau tip de litigii, părțile optează automat pentru aplicarea regulilor sale de procedură.

Orice derogare de la această prevedere este nulă, cu excepţiile prevăzute de Codul de procedură civilă.

Dacă părțile nu au convenit altfel, se vor aplica regulile de procedură ale arbitrajului instituționalizat în vigoare la momentul sesizării acestuia.

Dreptul la apărare al părților în litigiu și contradictorialitatea dezbaterilor sunt garantate.

În cazul arbitrajului organizat de o instituție permanentă, dosarul se păstrează la acea instituție.

În cazul arbitrajului organizat de o instituție permanentă, taxele pentru organizarea arbitrajului, onorariile arbitrilor, precum și celelalte cheltuieli arbitrale se stabilesc și se plătesc conform regulamentului acelei instituții.

*Refuzul soluționării litigiului*

Dacă organizația sau instituția permanentă refuză să organizeze arbitrajul, convenția arbitrală rămâne valabilă, iar litigiul dintre părți va fi soluționat potrivit prevederilor aplicabile arbitrajului ad-hoc.

# ANEXA - Modele și exemple de hotărâri arbitrale

## a. Clauza de arbitraj

***- Model -***

în cuprinsul contractului între părţi se inserează următoarea clauză:

**CLAUZA COMPROMISORIE STANDARD**

*„Orice litigiu decurgând din sau în legătură cu prezentul contract, inclusiv referitor la încheierea, nulitatea, interpretarea, executarea sau desființarea acestuia, va fi soluționat definitiv prin arbitraj organizat de Curtea de Arbitraj Comercial Internațional de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României, în conformitate cu Regulile de procedură arbitrală ale acesteia. Hotărârea arbitrală va fi definitivă, obligatorie și executorie.”*

Adăugiri recomandate:

Tribunalul arbitral va fi format din [… se va insera opțiunea părților pentru trei arbitri/un arbitru unic precum și modalitatea lor de desemnare] „
Locul arbitrajului va fi [ se va insera țara/ localitatea…].
Limba arbitrajului va fi [… se va insera limba aleasă de părți].

Cauza va fi guvernată de normele de drept substanțial din [… se va insera ].

*Sau*

Tribunalul arbitral va judeca litigiul în echitate (*ex æquo et bono*) sau ca *amiable compositeur*.

## b. Formular de compromis

***- Model -***

**FORMA DE COMPROMIS STANDARD**

Subsemnaţii:

1. ..... (nume/denumire; numele reprezentanţilor legali sau convenţionali; domiciliu/sediu; număr de înmatriculare la Registrul Comerţului; număr de telefon, telex, fax, adresa poştei electronice şi alte elemente de identificare, după caz), denumită în continuare partea 1, şi
2. (aceleaşi date), denumită în continuare partea 2,

constatăm că între noi a intervenit un litigiu izvorât din Contractul nr. …….. din data de…….. , litigiu având următorul obiect:

Partea 1 pretinde că ……. (expunerea pe scurt a pretenţiilor)
Partea 2 susţine că …… (expunerea pe scurt a obiecţiilor).

Subsemnaţii convenim ca acest litigiu să fie soluţionat prin arbitraj, organizat de Curtea de Arbitraj Comercial Internațional de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României, în conformitate cu Regulile de procedură arbitrală ale acesteia. Hotărârea arbitrală pronunţată în acest litigiu este definitivă, obligatorie şi executorie.

Părţile mai pot adăuga, la opţiunea lor, următoarele menţiuni:

1. „Tribunalul arbitral va fi compus din d-na/dl. ……. în calitate de arbitru unic.”

*Sau*

„Tribunalul arbitral va fi compus dintr-un arbitru unic numit de Preşedintele Curţii de Arbitraj Comercial Internaţional de pe lângă Camera de Comerţ şi Industrie a României”

*Sau*

„Tribunalul arbitral va fi compus din trei membri: d-na/dl. ……. arbitru desemnat de partea 1 şi d-na/dl.: ……. arbitru desemnat de partea 2. Cei doi arbitri vor alege un supraarbitru, în termenul şi condiţiile prevăzute de Regulile de procedură arbitrală ale Curţii de Arbitraj Comercial Internaţional de pe lângă Camera de Comerţ şi Industrie a României.” (variantă: „Supraarbitrul va fi desemnat de Preşedintele Curţii de Arbitraj Comercial Internaţional de pe lângă Camera de Comerţ şi Industrie a României”.

*Sau*

„Tribunalul arbitral va fi compus conform acestor Reguli de procedură arbitrală”.

2. „Tribunalul arbitral va judeca litigiul în drept, cu aplicarea legii române/normelor de drept substanţial din [… se va insera] ”.

*Sau*

„Tribunalul arbitral va judeca litigiul în echitate (*ex æquo et bono*) sau ca *amiable compositeur*”.

3. „Locul arbitrajului este la ……. (dacă se stabileşte alt loc decât sediul Curţii de Arbitraj)”.

4. „Tribunalul arbitral va pronunța hotărârea în termen de …… luni (în situația în care părțile convin să stabilească un termen mai mare sau mai mic de 6 luni, prevăzut de Regulile de procedură arbitrală ale Curții de Arbitraj Comercial Internațional de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României).

5. Încheiat în dublu exemplar, la …… , astăzi ……. .

Semnătura părții 1, Semnătura părții 2,

***Exemple de hotărâri arbitrale***

**Hotărârea arbitrală privind soluționarea cererii de arbitraj înregistrată la Oficiul Român pentru Drepturile de Autor cu nr. 7.342 din 28.11.2005**[7]

Completul de arbitraj constituit din:

O. C. – arbitru
F. D. – arbitru
A. Ț. – arbitru
A. V. – arbitru
N. V. – arbitru

Pe rol se află soluționarea cererii de arbitraj (înregistrată la Oficiul Român pentru Drepturile de Autor cu nr. 7.342 din 13 octombrie 2005) având drept obiect împărțirea procentului de 0,5% cuvenit titularilor de drepturi conexe pentru retransmiterea prin cablu a operelor lor, formulată de Centrul Român pentru Administrarea Drepturilor Artiștilor Interpreți (CREDIDAM), cu sediul în ……., legal reprezentat de ……., în calitate de director general, în contradictoriu cu Uniunea Producătorilor de Fonograme din România (UPFR), cu sediul în ……, legal reprezentată de doamna ……., președinte, și Uniunea Producătorilor de Film și Audiovizual din România - Asociația Română de Gestiune a Operelor din Audiovizual (UPFAR-ARGOA), cu sediul în ……, legal reprezentată de domnul ……., director executiv.

Arbitrajul s-a desfășurat la sediul Universității Ecologice din Str. Franceză nr. 22, sectorul 3, București, în zilele de 7 și 16 noiembrie 2005, părțile fiind reprezentate de către:

- CREDIDAM, prin avocat L.S., S.A.T. și director general S.G.;
- UPFR, prin avocat A.S. și consilier juridic M.Z.;
- UPFAR-ARGOA, prin director executiv I.I. și vicepreședinte R.G.

[7] Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 1140 din 16 decembrie 2005.

La termenul din 16 noiembrie 2005, părțile au formulat concluzii asupra fondului cauzei, iar completul de arbitraj a amânat pronunțarea pentru data de 23 noiembrie 2005.

Completul de arbitraj, având nevoie de timp spre a delibera, a amânat pronunțarea pentru astăzi, 28 noiembrie 2005, când, în temeiul art. $131^2$ alin. (3)-(9) din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, cu modificările și completările ulterioare, analizând actele și lucrările dosarului cauzei, a pronunțat la sediul Universității Ecologice din Str. Franceză nr. 22, sectorul 3, București, cu unanimitate de voturi, prezenta hotărâre.

**COMPLETUL DE ARBITRAJ**

asupra procedurii de arbitraj de față constată următoarele:

1. Prin Cererea înregistrată la Oficiul Român pentru Drepturile de Autor (ORDA) sub nr. 7.342 din 13 octombrie 2005, petentul Centrul Român pentru Administrarea Drepturilor Artiștilor Interpreți (CREDIDAM) a solicitat inițierea procedurii de arbitraj cu privire la împărțirea procentului de 0,5% cuvenit titularilor de drepturi conexe pentru retransmiterea prin cablu a operelor lor.

În drept, cererea a fost motivată în baza art. $131^2$ alin. (3) lit. c) din Legea nr. 8/1996, cu modificările și completările ulterioare.

În vederea constituirii completului de arbitraj, la 26 octombrie 2005, în prezența reprezentanților tuturor părților, s-a procedat la tragerea la sorți a arbitrilor din lista stabilită prin anexa la Hotărârea Guvernului nr. 1.287/2002 privind numirea membrilor corpului de arbitri de pe lângă Oficiul Român pentru Drepturile de Autor.

La data de 2 noiembrie 2005, părțile și arbitrii au fost convocați la sediul Oficiului Român pentru Drepturile de Autor, unde s-au stabilit completul de arbitraj, onorariul, primul termen și locul arbitrajului, procedându-se la informarea părților cu privire la aceste aspecte.

Față de toate acestea, completul de arbitraj a constatat că lucrează în compunere legală și că este competent să soluționeze cererea de arbitraj.

2. Completul de arbitraj urmează să decidă prin prezenta hotărâre numai asupra acelor aspecte care au constituit obiectul negocierii dintre părți și nu au putut fi convenite de părți în cursul negocierii desfășurate.

Completul de arbitraj constată că părțile nu au putut ajunge la un acord asupra împărțirii procentului de 0,5% cuvenit titularilor de drepturi conexe pentru retransmiterea prin cablu a operelor lor, procent stabilit în baza Protocolului referitor la Metodologia privind utilizarea de retransmitere prin cablu a operelor muzicale, audiovizuale, cinematografice, scrise, plastice, a fonogramelor publicate în scop comercial sau a reproducerilor acestora, preluate din radiodifuzări inițiale, și a tabelului cuprinzând drepturile patrimoniale cuvenite titularilor de drepturi de autor și titularilor de drepturi conexe dreptului de autor, pentru aplicarea

prevederilor Legii nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, cu modificările și completările ulterioare, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 529 din 22 iunie 2005, act intrat în vigoare la data de 25 iunie 2005.

Astfel, prin cererile formulate:

▪ CREDIDAM solicită împărțirea procentului după cum urmează:

- 65% pentru audiovizual, ce se împarte între CREDIDAM (32,5%) și UPFAR-ARGOA (32,5%), iar din procentul cuvenit UPFAR-ARGOA un procent îi revine UPFR pentru videoclipurile muzicale;
- 35% pentru audio, ce se împarte în mod egal între CREDIDAM (17,5%) și UPFR (17,5%);

▪ UPFR solicită împărțirea procentului după cum urmează:

- 0,25% pentru audiovizual, ce se împarte între CREDIDAM și UPFAR-ARGOA (32,5%), iar din procentul cuvenit UPFAR-ARGOA un procent de 30% îi revine UPFR pentru videoclipurile muzicale;
- 0,25% pentru audio, ce se împarte între CREDIDAM și UPFR;

▪ UPFAR-ARGOA solicită împărțirea procentului după cum urmează:

- 7,38% pentru CREDIDAM;
- 7,38% pentru UPFR;
- 85,24% pentru UPFAR-ARGOA.

UPFR și UPFAR-ARGOA au solicitat completului de arbitraj să se pronunțe și asupra împărțirii procentului ce se cuvine UPFR pentru retransmiterea prin cablu a videoclipurilor muzicale din procentul cuvenit UPFAR-ARGOA pentru domeniul audiovizual.

3. Pe parcursul procedurii de arbitraj părțile și-au susținut și argumentat pozițiile, depunând ca probe înscrisuri. De asemenea, au fost depuse concluzii scrise și completări la concluziile scrise.

4. Completul de arbitraj, trecând la analizarea aspectelor supuse arbitrajului, constată că nu se poate pronunța asupra solicitării UPFR și UPFAR-ARGOA privind împărțirea procentului ce se cuvine UPFR în cazul retransmiterii prin cablu a videoclipurilor muzicale din procentul cuvenit UPFAR-ARGOA pentru domeniul audiovizual, având în vedere următoarele:

- părțile nu au negociat în mod concret asupra acestui aspect, așa cum rezultă și din procesele-verbale ale ședințelor de negociere depuse la dosarul cauzei;
- atitudinea pasivă a UPFR și UPFAR-ARGOA manifestată în cadrul procedurii arbitrajului, concretizată prin faptul că nici una dintre aceste părți nu a solicitat o împărțire concretă a acestui procent, astfel, deși UPFR a solicitat inițial un procent de 30% din procentul cuvenit UPFAR-ARGOA pentru domeniul audiovizual pentru videoclipurile muzicale retransmise prin cablu, ulterior, conform Procesului-verbal al termenului de arbitraj din data de 16 noiembrie 2005, a precizat faptul că achiesează la o viitoare propunere a UPFAR-ARGOA privind împărțirea acestui procent;

- solicitarea CREDIDAM privind respingerea ca prematură a acestei cereri, motivată prin faptul că părțile nu au negociat asupra acestui aspect.

5. Cu privire la împărțirea procentului de 0,5%, completul de arbitraj hotărăște împărțirea procentului susmenționat, cuvenit titularilor de drepturi conexe pentru retransmiterea prin cablu a operelor audiovizuale și audio, după cum urmează:
- audiovizual - 66%;
- audio - 34%.

La stabilirea acestor procente s-a avut în vedere ponderea audiovizualului în retransmiterea prin cablu, care este vădit superioară și care presupune totodată un număr mai mare de drepturi conexe și de titulari ai acestor drepturi.

În ceea ce privește procentul de 66% pentru audiovizual, acesta se împarte în mod egal între UPFAR-ARGOA și CREDIDAM, fiecărei părți revenindu-i 33%.

Procentul de 34% pentru audio se împarte, de asemenea, în mod egal între CREDIDAM și UPFR, fiecărei părți revenindu-i 17%.

Repartizarea menționată a avut în vedere dispozițiile art. $106^5$ alin. (4) din Legea nr. 8/1996, cu modificările și completările ulterioare, care se aplică direct și prin analogie, conform cărora în lipsa protocolului părților remunerația se împarte în mod egal între acestea.

**PENTRU ACESTE MOTIVE COMPLETUL DE ARBITRAJ HOTĂRĂȘTE:**

Împărțirea procentului de 0,5% cuvenit titularilor de drepturi conexe pentru retransmiterea prin cablu a operelor lor va fi realizată după cum urmează:
- 66% pentru audiovizual, din care un procent de 33% revine CREDIDAM și un procent de 33% revine UPFAR;
- 34% pentru audio, din care un procent de 17% revine CREDIDAM și un procent de 17% revine UPFR.

Pronunțată astăzi, 28 noiembrie 2005, la sediul Universității Ecologice din Str. Franceză nr. 22, sectorul 3, București.

Executorie de la data publicării sale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Cu apel în termen de 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I.

## C. Dispoziții speciale în materia medierii și arbitrajului

*a. Legea dialogului social nr. 62/2011 - Medierea și arbitrajul*

Acest capitol din Legea dialogului social privește soluționarea pe cale alternativă și amiabilă a conflictelor colective de muncă, prin apelul la procedurile medierii, respectiv arbitrajului. Astfel, legea și-a propus ca pentru a promova soluționarea amiabilă și cu rapiditate a conflictelor colective de muncă, să se înființeze Oficiul de Mediere și Arbitraj al Conflictelor de Muncă de pe lângă fostul Minister al Muncii, actualul Minister al Consultării Publice și Dialogului Social. Cu toate că legea prevedea obligativitatea reglementării prin hotărâre de Guvern a modalității de înființare, organizare și funcționare a Oficiului, în cel mult 90 de zile de la intrarea sa în vigoare, deci de la 13 mai 2011, nici până în acest moment nu a fost adoptată o astfel de hotărâre.

În ceea ce privește structurile constitutive ale Oficiului de Mediere și Arbitraj al Conflictelor de Muncă, Legea dialogului social prevede necesitatea existenței corpului de mediatori și a corpului de arbitri ai conflictelor de muncă.

Trebuie menționat faptul că deși acest Oficiu nu are încă consacrat un act de înființare, organizare și funcționare, au fost depuse eforturi pentru pregătirea membrilor corpului de mediatori din cadrul viitorului Oficiu. Astfel, Ministerul de resort a desfășurat proiectul „Dezvoltarea capacității instituționale de gestionare a conflictelor colective de muncă", în parteneriat cu Fundația de Cercetare FAFO din Norvegia și cu Mediatorul Național al Norvegiei, proiect finanțat prin Fondul Bilateral la Nivel Național, Granturile SEE și Norvegiene 2009-2014. Proiectul a fost implementat în perioada 26 martie – 31 octombrie 2015, iar rezultatul direct a fost formarea a 27 de specialiști în domeniul medierii conflictelor colective de muncă, care să constituie Corpul inițial de mediatori în cadrul Oficiului Național de Mediere și Arbitraj al Conflictelor Colective de Muncă[8].

*b. Arbitrajul în cadrul Legii nr. 95.2006 privind reforma în domeniul sănătății*

Potrivit art. 307 din Legea nr. 95/2006, Casa Națională de Asigurări de Sănătate (CNAS) împreună cu Colegiul Medicilor din România (CMR), Colegiul Medicilor Dentiști din România (CMDR) și Colegiul Farmaciștilor din România (CFR) organizează Comisia centrală de arbitraj care poate soluționa, la solicitarea uneia dintre părți, litigiile dintre furnizorii de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale, tehnologii și dispozitive asistive și

[8] Sursa: http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/comunicare/comunicate-de-presa/4098-2015-10-27-cp-mindelegat.

casele de asigurări, în baza convenției părților. Comisia funcționează pe lângă CNAS și nu are personalitate juridică. Comisia centrală de arbitraj este formată din 6 arbitri, dintre care 3 arbitri numiți de către CNAS și câte un arbitru numit de către CMR, CMSR și CFR. În aceleași condiții, pentru fiecare arbitru va fi desemnat câte un membru supleant. Președintele Comisiei centrale de arbitraj este un arbitru acceptat de părți.

Deși arbitrajul privește eventualele conflicte apărute între structurile menționate mai sus, CNAS este cea care reprezintă interesele de asigurări de sănătate ale pacienților, persoane fizice, ale căror interese sunt în definitiv apărate și protejate prin soluționarea pe cale amiabilă și alternativă a acestor conflicte.

*c. Soluționarea alternativă a conflictelor de interese - Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă*

Deși dispozițiile referitoare la soluționarea conflictelor de muncă nu își mai găsesc consacrarea în această lege, fiind cuprinse în Legea nr. 62/2011 a dialogului social, își mențin valabilitatea și au rămas în vigoare dispozițiile referitoare la *soluționarea alternativă a conflictelor de interese.*

*c.1. Medierea conflictelor de interese*

În cazul în care conflictul de interese nu a fost soluționat ca urmare a concilierii organizate de Ministerul Muncii, părțile pot hotărî, prin consens, inițierea procedurii de mediere.

Mediatorii sunt aleși de comun acord de către părțile aflate în conflict de interese dintre persoanele care au calitatea de mediator. Mediatorii sunt numiți anual de ministrul muncii și protecției sociale, cu acordul Consiliului Economic și Social.

Procedura de mediere a conflictelor de interese se stabilește prin contractul colectiv de muncă încheiat la nivel național. Durata medierii nu poate depăși 30 de zile calculate de la data la care mediatorul ales a acceptat medierea conflictului de interese.

Părțile aflate în conflict de interese au obligația de a pune la dispoziție a mediatorului datele necesare pentru îndeplinirea misiunii sale. Mediatorul are dreptul să convoace părțile și să le ceară relații scrise cu privire la revendicările formulate.

La încheierea misiunii sale mediatorul are obligația să întocmească un raport cu privire la situația conflictului de interese, să își precizeze părerea cu privire la eventualele revendicări rămase nesoluționate; raportul va fi transmis fiecărei părți, precum și Ministerului de resort.

*c.2. Arbitrajul conflictelor de interese*

Pe întreaga durată a unui conflict de interese părțile aflate în conflict pot hotărî prin consens ca revendicările

formulate să fie supuse arbitrajului unei comisii.

Hotărârile pronunțate de comisia de arbitraj sunt obligatorii pentru părți și completează contractele colective de muncă.

Comisia de arbitraj se compune din 3 arbitri desemnați după cum urmează:

a) un arbitru, de către conducerea unității;
b) un arbitru, de către sindicatele reprezentative sau, după caz, de către reprezentanții salariaților;
c) un arbitru, de către Ministerul Muncii.

Lista cuprinzând persoanele care pot fi desemnate arbitri se stabilește o dată pe an, prin ordin al ministrului muncii, dintre specialiștii în domeniul economic, tehnic, juridic și din alte profesii, cu acordul Consiliului Economic și Social.

Comisia de arbitraj își desfășoară activitatea de soluționare a conflictului de interese la sediul Ministerului Muncii și Protecției Sociale sau, după caz, la sediul direcției generale de muncă și protecție socială.

După stabilirea comisiei de arbitraj părțile sunt obligate să depună la aceasta întreaga documentație privind revendicările formulate și susținerea acestora. În termen de 3 zile de la primirea documentației, comisia de arbitraj are obligația să convoace părțile și să dezbată împreună cu acestea conflictul de interese, pe baza dispozițiilor legale și a prevederilor contractelor colective de muncă aplicabile.

Comisia de arbitraj se pronunță în termen de 5 zile de la data încheierii dezbaterilor printr-o hotărâre irevocabilă. Hotărârea motivată se comunică părților în termen de 24 de ore de la pronunțare. Sub sancțiunea nulității, hotărârea trebuie însoțită de dovezile de convocare a părților. Hotărârea comisiei de arbitraj face parte din contractul colectiv de muncă. Începând cu data pronunțării hotărârii de către comisia de arbitraj conflictul de interese încetează.

## D. Concilierea

Concilierea sau împăcarea reprezintă o modalitate alternativă de stingere a litigiilor. Astfel, administrația publică și persoanele private se pot împăca în cazul în care în raporturile dintre ele apar anumite diferende, dificultăți în executarea obligațiilor sau conflicte. Concilierea funcționează în toate cazurile în care funcționează și medierea.

### *1. Concilierea judiciară*

Concilierea poate fi și judiciară, o împăcare ce poate fi realizată în cadru procesual, litigiul fiind pe rolul unei instanțe. Codul de procedură civilă îi impune judecătorului în art. 21 alin. (2) sarcina de a încerca împăcarea părților, în tot cursul

procesului, dându-le îndrumările necesare, potrivit legii.

Astfel, înainte de a tranșa unilateral conflictul, judecătorul are obligația să depună toate diligențele în vederea concilierii judiciare a părților, pentru ca să ajungă ele însele la soluția cea mai potrivită în cazul respectiv. Concilierea judiciară se realizează deci sub îndrumarea judecătorului învestit cu soluționarea cauzei, ceea ce poate să acorde un plus de greutate și încredere în această procedură. Astfel, particularul, dar și administrația publică, se pot considera la adăpost de eventuale încercări ale părții adverse de fraudare a intereselor lor, prin faptul că întreaga procedură de împăcare, de găsire a unei soluții pe cale amiabilă, se desfășoară sub îndrumarea judecătorului.

2. *Concilierea în materia executării silite - art. 876 din Codul de procedură civilă.*

Încercarea de conciliere este incidentă și în materia executării silite, iar efectele pe care le produce sunt specifice. Codul de procedură civilă ne arată în art. 876 faptul că „dacă la termenul fixat în vederea concilierii, debitorul sau creditorii care au formulat obiecțiuni nu mai stăruie în menținerea lor sau se ajunge la un acord privind modul de distribuire, executorul va lua act de acordul realizat și va dispune repartizarea sumelor potrivit acestei înțelegeri, care va fi consemnată într-un proces-verbal semnat de executor și de toate persoanele prezente”.

În schimb, dacă în urma încercării de conciliere, nu se ajunge la un acord, iar cei care au formulat obiecțiuni stăruie în menținerea lor, executorul va încheia un proces-verbal în care se vor consemna obiecțiile celor prezenți, semnat de el și de cei prezenți.

Cel nemulțumit de proiectul de distribuire poate introduce contestație în termen de 5 zile de la data întocmirii procesului-verbal. Efectul specific al contestației este că suspendă de drept plata creanței sau a părții din creanța contestată. La primul termen la care părțile au fost legal citate, instanța este obligată să se pronunțe asupra menținerii sau, după caz, a înlăturării suspendării. Instanța se pronunță prin încheiere, care poate fi atacată numai cu apel, în termen de 5 zile de la pronunțare. Apelul nu suspendă de drept executarea încheierii atacate.

Debitorul sau creditorii care nu s-au prezentat la termenul la care părțile au fost legal citate sunt considerați că au renunțat la obiecțiunile formulate, fiind decăzuți din dreptul de a face contestație la executare.

## E. Negocierea

Negocierea reprezintă o modalitate prin care părțile, aflate la masa dezbaterilor, își prezintă una alteia pretențiile, iar în urma concesiunilor reciproce care vin în întâmpinarea pretențiilor părților, acestea reușesc să ajungă la un compromis, la o soluție amiabilă.

Negocierile constituie etapa incipientă și indispensabilă încheierii oricărui contract. Acesta este motivul pentru care negocierile nu prezintă autonomie, fiind doar mijlocul prin care părțile ajung la un compromis, la o soluție prin care fie previn un eventual litigiu, fie sting un conflict deja apărut. Astfel, negocierile sunt cele care preced încheierea unui contract de mediere, sunt cele prin care se ajunge la conciliere, prin negocieri părțile decid să supună eventualele conflicte ce pot apărea în raporturile juridice dintre ele arbitrajului ad-hoc sau instituționalizat. De asemenea, prin negocierea întinderii, a valorii intereselor, drepturilor și pretențiilor reciproce, părțile ajung să încheie un acord de tranzacție, prin care să preîntâmpine nașterea unui litigiu sau să îi pună capăt.

## F. Tranzacţia

*Consacrare legală*

Tranzacția este reglementată de Codul civil în art. 2.267-2.278 și este definită ca acel *contract* „prin care părțile previn sau sting un litigiu, inclusiv în faza executării silite, prin concesii sau renunțări reciproce la drepturi ori prin transferul unor drepturi de la una la cealaltă”. Această dispoziție cuprinsă în art. 2.267 din Codul civil consacră caracterul contractual, deci consensual al tranzacției, voința liberă a părților de a preveni sau de a stinge un litigiu, aspecte ce sunt tipice modalităților alternative de soluționare a litigiilor. Părțile ajung amiabil la o soluție prin concesii sau renunțări reciproce ori prin transferul unor drepturi de la una la cealaltă.

Acest contract poate fi încheiat fie pentru prevenirea unui conflict, înainte ca acesta să se nască, fie după s-a ivit, înainte de a fi prezentat instanței de judecată, fie în tot cursul procesului, inclusive în faza executării silite. Prin tranzacție părțile pot da naștere, modifica sau stinge și alte raporturi juridice decât cele ce fac obiectul litigiului dintre ele.

*Domeniul de aplicare*

În principiu, părțile pot tranzacționa cu privire la orice fel de drepturi, cu excepția celor expres interzise de lege. Astfel, potrivit art. 2.268 din Codul civil, nu pot face obiectul unei tranzacții capacitatea sau starea civilă a persoanelor, precum și drepturile asupra cărora părțile nu pot să dispună potrivit legii. În schimb, se poate tranzacționa asupra acțiunii civile derivând din săvârșirea

unei infracțiuni. Între particulari și administrație, tranzacția poate stinge orice fel de litigii, cu condiția ca părțile să poată să dispună, potrivit legii, de drepturile pe care doresc să le tranzacționeze. Spre exemplu, autoritățile administrative ar putea încheia o tranzacție pentru stingerea unui litigiu cu o societate comercială căreia îi datorează o sumă de bani, contra serviciului prestat de persoana juridică în baza unui contract valabil încheiat.

*Indivizibilitatea tranzacției*

Art. 2.269 din Codul civil stipulează că tranzacția este indivizibilă în ceea ce privește obiectul său, iar în lipsa unei stipulații contrare, ea neputând fi desființată în parte.

*Întinderea tranzacției*

Obiectul tranzacției este cel care îi determină întinderea. În ipoteza în care părțile renunță la drepturi, la acțiuni și la pretenții, renunțarea privește doar cauza cu privire la care s-a făcut tranzacția. Părțile își păstrează aceleași drepturi, acțiuni și pretenții cu privire la orice altă cauză.
Astfel, potrivit art. 2.270 (2) din Codul civil „tranzacția nu privește decât cauza cu privire la care a fost încheiată, fie că părțile și-au manifestat intenția prin expresii generale sau speciale, fie că intenția lor rezultă în mod necesar din ceea ce s-a prevăzut în cuprinsul tranzacției”.

*Capacitatea de exercițiu*

Pentru a tranzacționa, părțile trebuie să aibă deplina capacitate de a dispune de drepturile care formează obiectul contractului. Cei care nu au această capacitate pot tranzacționa numai în condițiile prevăzute de lege, adică prin reprezentant legal.

*Condițiile de formă*

Tranzacția trebuie să fie încheiată în scris, forma scrisă fiind necesară pentru ca tranzacția să poată fi dovedită.

*Cauzele de nulitate*

Tranzacția poate fi afectată de aceleași cauze de nulitate ca orice alt contract, și anume, eroare, dol, violență. Ea nu poate fi anulată pentru eroare de drept referitoare la chestiunile ce constituie obiectul neînțelegerii părților și nici pentru leziune.

*Tranzacția asupra unui act nul*

Potrivit Art. 2.274 din Codul civil, este nulă tranzacția încheiată pentru executarea unui act juridic lovit de nulitate absolută, în afară de cazul în care părțile au tranzacționat expres asupra nulității. În cazul în care tranzacția s-a încheiat pentru executarea unui act anulabil, anularea tranzacției poate fi cerută doar de partea care la data încheierii tranzacției nu cunoștea cauza de anulabilitate.

Este,de asemenea, nulă tranzacția încheiată pe baza unor înscrisuri dovedite ulterior ca fiind false.

În schimb, descoperirea ulterioară de înscrisuri necunoscute părților și care ar fi putut influența conținutul tranzacției nu reprezintă o cauză de nulitate a acesteia, cu excepția cazului în care înscrisurile au fost ascunse de către una dintre părți sau, cu știința ei, de către un terț. Cu toate acestea, tranzacția este nulă dacă din înscrisurile descoperite rezultă că părțile sau numai una dintre ele nu aveau niciun drept asupra căruia să poată tranzacționa.

*Tranzacția asupra unui proces terminat*

Potrivit Art. 2.277 din Codul civil, „tranzacția asupra unui proces este anulabilă la cererea părții care nu a cunoscut că litigiul fusese soluționat printr-o hotărâre judecătorească intrată în autoritatea lucrului judecat".

*Tranzacția constatată prin hotărâre judecătorească*

Deoarece este un contract, tranzacția care, punând capăt unui proces început, este constatată printr-o hotărâre judecătorească poate fi desființată prin acțiune în nulitate sau acțiune în rezoluțiune ori reziliere. Ea poate fi, de asemenea, atacată cu acțiune revocatorie sau cu acțiunea în declararea simulației. Hotărârea prin care s-a desființat tranzacția în cazurile mai sus menționate face ca hotărârea judecătorească prin care tranzacția fusese constatată să fie lipsită de orice efect.

# VII. ACCESUL LA INSTANŢELE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

După cum s-a prezentat în capitolele anterioare, sistemul de drept şi judiciar român oferă două mijloace alternative principale de rezolvare a litigiilor dintre privaţi: **arbitrajul** şi **medierea**. De asemenea, în cazul litigiilor dintre unele instituţii ale sistemului administrativ şi cetăţeni sau persoane juridice de drept privat, modalităţi suplimentare de rezolvare alternativă a litigiilor sunt **recursul graţios, recursul ierarhic şi jurisdicţiile administrative speciale**.

Cu toate acestea, multe dintre litigiile dintre administraţia publică şi cetăţeni ajung în instanţele judiciare, nefiind rezolvate pe cale administrativă, deoarece cetăţenilor nu li se comunică documentele de care au nevoie şi paşii pe care trebuie să-i urmeze, iar funcţionarii publici nu au la dispoziţie un mod de lucru standardizat şi eficient pentru a rezolva situaţii cu potenţial litigios în relaţia cu cetăţenii. Ca atare, foarte multe plângeri administrative, recursuri graţioase sau ierarhice, decizii ale unor jurisdicţii administrative în defavoarea cetăţenilor sunt contestate în justiţie unde, cu efectuarea unor cheltuieli suplimentare, adesea deciziile instanţelor „răstoarnă” deciziile administrative.

În timp ce procedura de contestaţie este un mijloc de garantare a accesului la justiţie, faptul că atât de multe decizii administrative sunt desfiinţate în instanţă, arată că **procedurile de rezolvare administrativă prealabilă a litigiilor nu funcţionează corespunzător.**

Contenciosul administrativ reprezintă o instituție fundamentală în statul de drept, el constituind instrumentul prin intermediul căruia administrații se pot apăra de abuzurile administrației.

Semnificația contenciosului administrativ ca mijloc de protecție a persoanelor fizice sau juridice este din ce în ce mai conștientizată de justițiabili. Din datele făcute publice, rezultă că în activitatea instanțelor judecătorești, litigiile de contencios administrativ ocupă 30% din activitatea tribunalelor și curților de apel și aproape 40% din activitatea Înaltei Curți de Casație și Justiție. Numărul de dosare crește de la an la an. De exemplu, în anul 2016, numărul dosarelor de contencios administrativ nou înregistrate a fost cu peste 20% mai mare decât în anul 2015. Prin această precizare, se dorește a se sublinia faptul că această instituție juridică și, implicit, categoria de procese pe care o include, se bucură din ce în ce mai mult de credibilitate din partea celor

care se consideră vătămați de către autorități publice prin actele lor administrative. Pe calea contenciosului administrativ se soluționează litigii care au ca obiect acte administrative, atât unilaterale, cât și bilaterale sau multilaterale, cu implicații majore asupra vieții cetățenilor, dar și asupra vieții statului, a bunurilor și veniturilor acestuia.

Mai exact, pe perioada de referință 2003 – aprilie 2019, potrivit datelor prezentate pe site-ul web lege5.ro, dosarele de la nivel național se împart în felul următor:

- Civil (4.731.891) - 39.11%
- Contencios administrativ și fiscal (2.290.463) - 18.93%
- Penal (1.755.473) - 14.51%
- Litigii cu profesioniștii (1327690) - 10.97%
- Litigii de muncă (777863) - 6.43%
- Faliment (471108) - 3.89%
- Minori și familie (370557) - 3.06%
- Asigurări sociale (364795) - 3.01%
- Proprietate Intelectuală (9547) - 0.08%
- Drept maritim și fluvial (558) - 0.00%

În cadrul litigiilor de contencios administrativ, după obiectul acțiunii, dosarele se împart după cum urmează:

- anulare proces verbal de contravenție (566.559) - 24.74%
- pretenții - Contencios administrativ și fiscal (372.785) - 16.28%
- anulare act administrativ (260.383) - 11.37%
- contestație act administrativ fiscal (159272) - 6.95%
- obligația de a face - Contencios administrativ și fiscal (158276) - 6.91%
- anulare act de control taxe și impozite (144481) - 6.31%
- litigiu privind funcționarii publici (Legea Nr.188/1999) (86733) - 3.79%
- suspendare executare act administrativ (44302) - 1.93%
- refuz soluționare cerere (43879) - 1.92%
- transformare amendă (41734) - 1.82%
- anulare acte emise de autoritățile de reglementare (33092) - 1.44%
- obligare emitere act administrativ (24305) - 1.06%
- litigiu privind achizițiile publice (18388) - 0.80%
- comunicare informații de interes public (Legea Nr.544/2001) (16625) - 0.73%
- anulare act emis de autorități publice locale (13890) - 0.61%
- litigii Curtea de Conturi (Legea Nr.94/1992) (8020) - 0.35%
- refuz acordare drepturi protecție socială ( persoane cu handicap, protecția copilului) (4700) - 0.21%

O alternativă la deschiderea unor litigii este stabilirea unor proceduri administrative pentru a rezolva plângerile cetățenilor. Asemenea proceduri pot privi despăgubirea cetățenilor pentru pagube sau prejudicii generate de proasta administrare a domeniului

public sau de întârzieri administrative. Aceste situații se rezolvă de regulă în procese civile sau de contencios administrativ deosebit de costisitoare atât pentru cetățeni, cât și pentru administrație, chiar dacă în anumite condiții conflictul s-ar putea rezolva pe cale administrativă.

Cercetătorii specialiști în drept public din cadrul proiectului au elaborat și modele de proceduri de asistență și soluționare administrativă a plângerilor cetățenilor cu privire la abuzuri și nereguli (pentru o instituție a administrației publice locale, o instituție a administrației publice centrale și o instituție din sistemul judiciar).

## 7. 1. Justiția – monopol de stat

Înfăptuirea justiției constituie o **activitate de serviciu public** în sensul dreptului administrativ, și anume o activitate destinată să satisfacă o nevoie de interes general. La fel ca, de pildă, educația sau sănătatea, justiția este unul dintre marile servicii publice ale statului. Art. 1 alin. (2) din Codul de procedură civilă (CPC) dă expresie acestui principiu: „În înfăptuirea justiției, instanțele judecătorești îndeplinesc un serviciu de interes public, asigurând respectarea ordinii de drept, a libertăților fundamentale, a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și persoanelor juridice, aplicarea legii și garantarea supremației acesteia.” Principiul fondator al organizării justiției ca serviciu public îl constituie monopolul statului asupra justiției.

Justiția este un atribut esențial al **suveranității**, aceasta însemnând că exclusivitatea statului cu privire la realizarea actului de justiție nu poate fi pusă sub semnul îndoielii, deci înfăptuirea justiției nu poate fi partajată. Hotărârile sunt pronunțate „în numele legii”, iar legea este principiul ordonator al întregii vieți etatice. Puterea de a face justiție nu implică numai valența de a spune dreptul *(jurisdictio)*, ci și pe cea de comandă *(imperium):* judecătorul, în urma hotărârii date, dispune ca aceasta să fie executată, la nevoie cu concursul forței publice (art. 658 CPC, „(1) În cazurile prevăzute de lege, precum și când executorul judecătoresc consideră necesar, organele de poliție, jandarmerie sau alți agenți ăi forței publice, după caz, sunt obligați să sprijine îndeplinirea promptă și efectivă a tuturor actelor de executare silită, fără a condiționa îndeplinirea acestei obligații de plata unor sume de bani sau de efectuarea unei alte contraprestații”).

**Consecințe**. Din asumarea de către stat a rolului de a înfăptui justiția decurg trei consecințe importante:

- **nicio altă autoritate în afara instanțelor judecătorești legal instituite nu poate împărți justiția, prin intermediul hotărârilor care să**

**se bucure de autoritatea lucrului judecat şi de forţă executorie** (art. 126 alin. (1) din Constituţie: „(1) Justiţia se realizează prin Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi prin celelalte instanţe judecătoreşti stabilite de lege.”).

Potrivit Constituţiei, instanţele judecătoreşti trebuie să fie create prin lege. În consecinţă, prin art. 2 din Legea nr. 304/2004 s-au stabilit instanţele civile: Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, curţi de apel, tribunale, tribunale specializate, instanţe militare, judecătorii. Chiar dacă există unele organisme cu atribuţiuni jurisdicţionale, precum Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Concurenţei, Oficiul de Stat pentru Invenţii şi Mărci etc., care se plasează înafara sistemului judiciar, monopolul statului ca distribuitor de justiţie prin intermediul unui sistem specific de organe nu poate fi pus în chestiune. Tocmai de aceea hotărârile oricărui organ nejudiciar cu atribuţiuni jurisdicţionale pot fi atacate, în ultimă instanţă, în faţa instanţelor judecătoreşti.

În acest sens, art. 21 alin. (1) și (2) al Constituției („(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților şi a intereselor sale legitime. (2) Nici o lege nu poate îngrădi exercitarea acestui drept.”) și art. 6 din Legea nr. 304/2004 precizează că accesul la justiţie nu poate fi îngrădit, orice persoană putându-se adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăţilor şi a intereselor sale legitime.

- **statul este obligat să împartă justiţia atunci când este solicitat.** Statul, deţinând monopolul justiţiei, datorează cetăţenilor justiţia, la fel cum le datorează ordinea şi siguranţa socială; instanţele nu pot refuza soluţionarea cererilor cu care sunt învestite. Potrivit art. 5 alin. (1) CPC, „Judecătorii au îndatorirea să primească şi să soluţioneze orice cerere de competenţa instanţelor judecătoreşti”. Alin. (2) al aceluiaşi articol: „Niciun judecător nu poate refuza să judece pe motiv că legea nu prevede, este neclară sau incompletă.”

Acest principiu a fost integrat, prin art. 5 alin. (2), în Legea nr. 303/2004: „Judecătorii nu pot refuza să judece pe motiv că legea nu prevede, este neclară sau incompletă.” În consecinţă, dacă judecătorul nu poate descoperi în lege soluţia litigiului cu care a fost învestit, este obligat, potrivit art. 5 alin. (3) CPC, să recurgă la diferite metode de interpretare a legii, anume la uzanţe, la analogie și în cele din urmă la principiile generale ale dreptului şi la echitate, pentru a rezolva cauza cu care a fost sesizat. Altminteri, împotriva judecătorului se poate declanşa procedura răspunderii disciplinare şi, eventual, poate fi obligat la daune-interese.

- **obligaţia de a realiza actul de justiţie trebuie îndeplinită într-*un***

***termen rezonabil***, sintagmă consacrată de art. 21 alin. (3) din Constituţia României („Părţile au dreptul la un proces echitabil şi la soluţionarea cauzelor într-un termen rezonabil.”).

Această exigenţă a fost înscrisă în Convenţia europeană a drepturilor omului care, prin art. 6, impune fiecărui stat european să adopte toate măsurile necesare pentru ca actul de justiţie să nu fie îndeplinit în cursul unor termene anormal de lungi. Şi Codul de procedură civilă a asimilat-o şi a prevăzut, în art. 6, că întregul proces, inclusiv în faza executării silite, trebuie soluţionat într-un termen optim şi previzibil. În acest scop, instanţa este datoare să dispună toate măsurile permise de lege care să asigure desfăşurarea cu celeritate a judecăţii.

## 7.2. Trăsăturile caracteristice ale serviciului public al justiţiei

### Organizarea justiției pe sistemul dublului grad de jurisdicție

Organizarea justiţiei pe sistemului dublului grad de jurisdicţie este principiul care asigură verificarea şi controlul hotărârilor judecătoreşti date în primă instanţă de către o instanţă superioară, în scopul înlăturării posibilelor greşeli săvârşite de primii judecători ai cauzei. Cu alte cuvinte, aceasta este regula care presupune organizarea sistemului judiciar astfel încât o hotărâre judecătorească să poată fi supusă controlului judiciar la o instanţă superioară, pentru a se înlătura eventualele erori de judecată săvârşite de instanţa ierarhic inferioară. în acest sens, instanţele sunt grupate două câte două, astfel încât un proces judecat într-o instanţă să poată ajunge apoi în faţa unei instanţe superioare. De aceea se spune că justiţia este organizată pe sistemul dublului grad de jurisdicţie. Pentru a determina câte grade de jurisdicţie sunt într-un sistem procesual trebuie stabilit de câte ori o pricină poate fi judecată în fond. Judecata în fond presupune o cercetare a cauzei atât din punct de vedere al legalităţii, al normelor de drept aplicabile, cât şi din punct de vedere al temeiniciei, al aprecierii probelor administrate în cauză. în sistemul nostru de drept, o pricină poate fi judecată în fond de două ori: în primă instanţă şi în apel. Faptul că hotărârea poate fi supusă şi unui control de legalitate, prin intermediul recursului, nu înseamnă că există trei grade de jurisdicţie, întrucât în recurs nu poate fi examinată decât legalitatea hotărârii, nu şi temeinicia ei.

Sistemul dublului grad de jurisdicţie deschide unei părţi, a cărei pretenţie a fost respinsă în primă instanţă, facultatea de a se adresa unei jurisdicţii superioare, pentru ca

aceasta să procedeze la un nou examen al elementelor de fapt şi de drept ale pricinii. În măsura în care reexaminarea afacerii se realizează de către o jurisdicţie colegială compusă din magistraţi profesionişti dotaţi cu un grad mai mare de experienţă, este justificat să se aprecieze că sistemul este susceptibil să conducă la rectificarea eventualelor erori comise de primii judecători. Se urmăreşte, astfel, optimizarea deciziei finale. Totodată, existenţa acestui control constituie pentru părţi o garanţie că o eventuală nedreptate va putea fi înlăturată, iar pentru judecător un stimulent pentru îndeplinirea atribuţiilor cu maximă exigenţă.

În consecinţă, în sistemul judiciar român, hotărârea primei instanţe este supusă, sub aspectul legalităţii şi temeiniciei, controlului instanţei de apel, la care se adaugă un control suplimentar de legalitate exercitate prin recurs, dar care, dat fiind că recursul este o cale extraordinară de atac, nu constituie un al treilea grad de jurisdicţie.

Art. 456 CPC precizează că apelul este calea ordinară de atac. De asemenea, art. 466 CPC afirmă că „hotărârile pronunţate în primă instanţă pot fi atacate cu apel, dacă legea nu prevede în mod expres altfel". Apelul are efect devolutiv, consacrat de art. 476 CPC: „Apelul exercitat în termen provoacă o nouă judecată asupra fondului, instanţa de apel statuând atât în fapt, cât şi în drept."

Cu alte cuvinte, apelul poate fi exercitat de partea nemulţumită pentru orice motive de nelegalitate şi netemeinicie, fără a fi necesară îndeplinirea vreunei condiţii speciale.

## Egalitatea în fața justiției

Principiul egalităţii în faţa justiţiei semnifică faptul că toate persoanele au vocaţie egală de a fi judecate de aceleaşi instanţe judecătoreşti şi după aceleaşi reguli de fond şi de procedură, fără nici o discriminare. Acest principiu este proclamat în art. 16 alin. (1) din Constituţie, care prevede că cetăţenii sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi fără discriminări, alin. (2) subliniind că nimeni nu este mai presus de lege. Acelaşi principiu este reafirmat prin art. 124 alin. (2) din Constituţie şi reluat de 4 din L. 303/2004 şi art. 7 din Legea nr. 304/2004.

Principiul egalităţii în faţa justiţiei este de aplicaţie generală, în sensul că este incident nu numai în privinţa cetăţenilor români, ci şi a străinilor şi apatrizilor, care pot accede liber la justiţia română, fără nici un obstacol legat de cetăţenie sau naţionalitate.

Acest principiu mai este analizat şi ca principiu al egalităţii armelor. Element esenţial al noţiunii mai largi de proces echitabil, egalitatea armelor este totuşi mai mult o chestiune de echilibru procesual decât una de echitate. Ea implică obligaţia statului de a oferi

fiecărei părți o posibilitate rezonabilă de a-și susține cauza, în condiții care să nu o plaseze într-o situație de net dezavantaj în raport de adversarul său. Acesta este și sensul art. 8 din CPC: „În procesul civil părților le este garantată exercitarea drepturilor procesuale, în mod egal și fără discriminări."

Principiul egalității în fața justiției poate cunoaște unele limitări în drept, dar mai îngrijorătoare sunt însă limitările de fapt pe care le poate întâmpina principiul egalității în fața justiției. Acestea sunt extrem de dificil de înlăturat deoarece sunt consecința inegalităților economice (în condițiile unei tot mai accentuate polarizări a societății) sau sociale.

Astfel, de multe ori, dificultățile economice, cu consecința imposibilității de a suporta sarcina cheltuielilor de judecată împiedică *de facto* accesul la justiție. Inegalitatea economică înseamnă, de cele mai multe ori, și inegalitate socială, fațete ale aceluiași dezechilibru major, care generează și lipsa accesului la justiție sau, cel puțin, o protecție judiciară a drepturilor insuficientă ori inadecvată. Justiția pare multor persoane, din cele mai defavorizate pături sociale, îndepărtată și misterioasă, inaccesibilă, datorită limbajului cvasi-ezoteric și regulilor sale aparent ritualice. Cu alte cuvinte, slaba pregătire intelectuală blochează adeseori accesul la justiție, ceea ce conduce la grave inechități și deci la inegalitate în fața justiției. În toate sistemele judiciare, legiuitorul intervine pentru reducerea acestor inegalități, dar nicăieri mecanismele adoptate nu reușesc să le înlăture complet.

## Gratuitatea justiției

Acest principiu poate fi astfel definit concis: justițiabilii nu-și plătesc judecătorii, pentru că judecătorii sunt funcționari plătiți de stat. El apare ca un corolar al principiului egalității în fața justiției, instrument de realizare al acestuia. Principiul gratuității justiției este, așadar, regula potrivit căreia justiția este un serviciu public gratuit, organizat de stat, judecătorii, procurorii, grefierii ori restul personalului auxiliar fiind plătiți de stat, iar nu de părți, ca în cazul arbitrajului. în acest sens se spune că justiția este gratuită. Principiul nu este nesocotit prin faptul că părțile sunt obligate să plătească taxe de timbru ori timbru judiciar. De asemenea, și celelalte cheltuieli pe care le presupune procesul civil, cum ar fi onorariile avocaților, onorarii de expertiză, cheltuieli pentru administrarea probelor, nu încalcă acest principiu, deoarece la cererea părții care a obținut câștig de cauză, cealaltă parte, căzută în pretenții, va putea fi obligată, prin chiar hotărârea ce se va pronunța, să restituie în cadrul cheltuielilor de judecată, în tot sau în parte, sumele avansate.

Organizarea de către puterea etatică a unui serviciu public

îndatorat cu administrarea justiției nu implică totuși necesarmente gratuitatea completă sau parțială a acestuia, cu excluderea oricărei participări financiare din partea utilizatorilor. În fond, orice serviciu public are un cost social, în personal și în dotări materiale. Justiția nu este însă un serviciu public obișnuit pentru că, în principiu, nu s-ar putea admite ca unei persoane lipsite de venituri sau cu resurse modeste să-i fie refuzat accesul la justiție. Totuși, pe de altă parte, eficacitatea apărării intereselor persoanelor în fața tribunalelor presupune, *a priori*, cheltuieli cu susținerea unui întreg aparat jurisdicțional, unele dintre ele legate de infrastructură, altele legate de recursul la diferite categorii de profesioniști. Este vorba deci de niște cheltuieli, la nivelul întregii societăți, considerabile.

Supusă acestor constrângeri contradictorii, finanțarea justiției necesită realizarea unor echilibre cu atât mai complicate, cu cât cotele din bugetul public care îi sunt afectate sunt, în general, modeste. Observația este în mod particular valabilă în societatea românească actuală, unde „foamea" de justiție este în creștere, alimentată fiind și de adoptarea unui mare număr de legi cu un grad ridicat de complexitate. Se pune așadar în mod acut găsirea unor mecanisme care să înlăture piedicile în calea accesului la justiție din considerente financiare și să confere o anume consistență sintagmei, deseori invocate, de „gratuitate a justiției".

## Ajutorul public judiciar

Gratuitatea justiției înseamnă, *stricto sensu*, ca justiția să fie pusă gratuit la îndemâna celui mai mare număr posibil de persoane, în condiții de egalitate. Aceasta implică însă și posibilitatea justițiabililor de a apela la serviciile avocaților, de a suporta costul expertizelor, al indemnizării martorilor, al onorariilor executorilor judecătorești tot în condiții de gratuitate. Afirmația că justiția română este gratuită apare ca fiind vădit eronată.

Codul de procedură civilă consacră, prin art. 90, asistența judiciară, destinată să asigure persoanei care nu poate face față cheltuielilor pe care le presupune declanșarea și susținerea unui proces civil, fără a primejdui propria sa întreținere sau a familiei sale, facilitățile necesare purtării unui proces. Textul menționat precizează că asistența judiciară se acordă în condițiile legii speciale. Legea specială o constituie OUG nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, prin care s-a transpus în dreptul intern Directiva Consiliului UE 2003/8/CE privind îmbunătățirea accesului la justiție în cazul litigiilor transfrontaliere, prin stabilirea de reguli minimale comune referitoare la asistența judiciară acordată în cadrul acestor categorii de cauze. Aceasta prevede standarde minime pentru toți cetățenii UE, prin care se asigură efectivitatea accesului la justiție.

Ajutorul public judiciar poate fi definit ca acea instituţie care permite persoanelor lipsite de resurse suficiente de a fi exonerate de obligaţia de a plăti – integral sau parţial – cheltuielile legate de purtarea unui proces judiciar: taxe de timbru, onorarii de avocat, onorarii ale executorilor judecătoreşti. Este, potrivit legii, o formă de asistenţă acordată de stat, care are ca scop asigurarea dreptului la un proces echitabil şi garantarea accesului egal la actul de justiţie, pentru realizarea unor drepturi sau interese legitime pe cale judiciară, inclusiv pentru executarea silită a hotărârilor judecătoreşti sau a altor titluri executorii.

## Neutralitatea judecătorului

Garanţie fundamentală a justiţiabilului, necesara neutralitate a judecătorului chemat să tranşeze între pretenţiile opuse ale părţilor, este subliniată prin art. 6 par. 1 al Convenţiei europene pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale: „Orice persoană are dreptul la judecarea în mod *echitabil*, în mod public şi într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanţă independentă şi *imparţială* instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor şi obligaţiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzaţii în materie penală îndreptate împotriva sa…”

Textul a fost integrat în Legea nr. 304/2004, republicată, prin art. 10. Acesta reuneşte ideile fundamentale ale oricărui sistem de drept pozitiv modern: a echităţii, celerităţii, independenţei puterii judecătoreşti, publicităţii proceselor judiciare şi imparţialităţii actului de judecare. Echitatea este principiu al dreptului, celeritatea este unul din principiile tragerii la răspundere juridică, independenţa puterii judecătoreşti este un principiu politico-juridic, publicitatea proceselor judiciare şi imparţialitatea actului de judecare sunt principii procesuale.

Potrivit *Principiilor de la Bangalore privind conduita judiciară* (Proiectul Codului de Conduită Judiciară de la Bangalore 2001 adoptat de Grupul Judiciar pentru Întărirea Integrităţii Justiţiei, aşa cum a fost revizuit la Masa Rotundă a Preşedinţilor Curţilor Supreme ţinută la Palatul Păcii, Haga, 25-26 noiembrie 2002), întrucât un corp judiciar competent, independent şi imparţial este de asemenea esenţial pentru ca instanţele să îşi îndeplinească rolul în susţinerea constituţionalismului şi a statului de drept, s-a încercat enunţarea – prin sugestii de bune practici în aplicare – a trei principale valori ale corpului judiciar: independența, imparțialitatea și integritatea.

În seria de garanţii specifice ale imparţialităţii judecătorului, cu caracter preventiv, se înscrie şi **strămutarea** pricinii (art. 140-146

CPC), pentru motive de bănuială legitimă. Bănuiala se consideră legitimă în cazurile în care există îndoială cu privire la imparţialitatea judecătorilor din cauza circumstanţelor procesului, calităţii părţilor ori unor relaţii conflictuale locale. Pentru a se înlătura prezumţia că nepărtinirea judecătorilor unei instanţe ar putea fi ştirbită, în caz de admitere a cererii de strămutare, procesul este trimis spre judecată la una din instanţele judecătoreşti de acelaşi grad.

### Definiția instanței de judecată

Puterea judiciară este cea care împarte dreptatea, prin soluţionarea conflictelor juridice între persoane sau între acestea şi autorităţile statului. Pentru a îndeplini această funcţie ea are *juris dictio*, adică puterea de a zice dreptul. În concepţia tradiţională, judecătorul este cel care realizează şi pune în act deciziile abstracte ale legii, care, pornind de la un fapt constatat şi de la o regulă ţinută ca aplicabilă acestui fapt, trage concluzia unui raţionament şi dă, astfel, sentinţa. Justiţia este activitatea instituţionalizată de acest tip.

Instanţă judecătorească este organul de stat prin intermediul căruia se înfăptuieşte justiţia şi se exercită puterea judecătorească. Instanţele de judecată sunt, potrivit legii:
a) Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie;
b) curţile de apel;
c) tribunalele;
d) tribunalele specializate;
e) instanţele militare;
f) judecătoriile.

Organizarea judiciară se instituie având ca finalitate asigurarea respectării drepturilor şi a libertăţilor fundamentale ale persoanei, precum şi a dreptului la un proces echitabil şi judecarea proceselor de către instanța de judecată în mod imparţial şi independent. Competenţa organelor judiciare este stabilită de lege.

## 7.3. Felurile jurisdicțiilor

### Noțiunea de jurisdicție

Cuvântului jurisdicţie (latină *jus, juris* = în drept şi *dicto* = rostire, „expunere”) i se conferă mai multe accepţiuni: 1. Competenţa de a judeca a instanţelor judecătoreşti sau a organelor care au atribuţii de a judeca pricini de aceeaşi categorie; 2. Jurisdicţie specială, instanţa care are competenţa stabilită pentru anumite cauze.

a) ***Noţiunea de jurisdicţie ca putere de a decide asupra conflictelor ivite între diferitele subiecte de drept*** - persoane fizice sau juridice - ***prin aplicarea legii***, coincide cu sensul din dreptul roman (de altfel, aceasta este şi semnificaţia rezultată din etimologie, *jus dicere* însemnând *a pronunţa dreptul*). Această semnificaţie a cuvântului jurisdicţie, de totalitate a puterilor date

magistraților pentru administrarea justiției își are izvorul în suveranitatea statului și constituie una din expresiile acesteia. Ea constituie temeiul organizării autorităților însărcinate cu administrarea justiției. Deci, puterea atribuită organelor abilitate cu soluționarea unor conflicte intervenite în viața socială reprezintă mijlocul prin care se realizează funcția de administrare a justiției.

b) ***Noțiunea de jurisdicție ca sistem de organe prin care statul distribuie justiția***. În acest sens, se vorbește despre „jurisdicții". Constituția însăși, dar și alte legi, când se referă la „instanțe" și la categoriile de instanțe, are în vedere această accepțiune. Clasificarea jurisdicțiilor, care constituie obiectul prezentei secțiuni, are în vedere prima dintre accepțiuni. Cea de a doua semnificație fundamentează structurarea sistemului judiciar.

## Jurisdicția contencioasă și jurisdicția necontencioasă

În funcție de criteriul prezenței sau lipsei intereselor contrarii, spunerea dreptului îmbracă una din cele două forme enunțate, ambele reglementate distinct de Codul de procedură civilă, vechi – de la 1865 - și nou (procedura contencioasă: art. 192 și urm.; procedura necontencioasă: art. 527 și urm.)160. Potrivit caracterizării unui cunoscut autor, procedura contencioasă este cea „în cadrul căreia se tinde la rezolvarea judiciară a unui „diferend" juridic, a unui „dezacord" între subiectele aflate într-o relație juridică…"161, în timp ce procedura necontencioasă „nu are ca obiect un „diferend juridic", nu „opune un subiect de drept altuia sau altora…"162. Granița dintre cele două proceduri nu este totuși absolută.

În mod tradițional, se consideră că jurisdicția contencioasă este principala componentă a activității organelor judiciare, neputând fi însă minimalizată nici jurisdicția grațioasă care, anterior instaurării regimului comunist, era exclusiv de competența organelor judecătorești. După înființarea notariatelor de stat, cel mai mare număr de atribuții necontencioase au fost preluate de acestea, iar în actuala reglementare notarii publici le păstrează pe cele mai multe ca, de pildă, procedura succesorală grațioasă, adăugându-li-se altele noi, precum, în parte, procedura divorțului.

Totodată, ca o consecință a amplificării vieții juridice a societății, s-a mărit numărul atribuțiilor necontencioase ce revin instanțelor judecătorești, cu titlul de exemplu, putând fi amintite: înregistrarea partidelor politice, autorizările privind societățile civile, înregistrările în registrul comerțului, publicitatea imobiliară.

## Jurisdicţia civilă, penală, administrativă şi constituţională

Această clasificare are la bază criteriul naturii obiectului judecăţii. Cu privire la tipurile de jurisdicţie menţionate se impun câteva precizări:

Jurisdicţiile *civilă* şi *penală* sunt de competenţa aceloraşi organe judiciare, existând însă deosebiri privind:

- obiectul judecăţii: pretenţie cu caracter civil – în procesul civil; faptă cu caracter penal – în procesul penal;

- mijloacele de restabilire a ordinii de drept: prin intermediul executării silite, în jurisdicţia civilă ; prin aplicarea pedepselor, în jurisdicţia penală;

- titularul acţiunii: în jurisdicţia civilă, acţiunea aparţine titularului unui drept subiectiv sau al unui interes legitim (persoană fizică sau juridică), în timp ce în jurisdicţia penală acţiunea aparţine statului;

- procedura: fiecare din cele două tipuri de jurisdicţii dispune de câte un sistem specific de norme procedurale.

Jurisdicţia *administrativă* se realizează tot de instanţele judecătoreşti de drept comun, dar competenţele acestora şi regulile de procedură prezintă unele particularităţi.

Jurisdicţia *constituţională* se realizează printr-un organ specializat al statului – Curtea Constituţională, care, în sistemul dreptului român actual, nu face parte din structura organelor judiciare propriu-zise, spre deosebire de sistemul anterior anului 1948. Scopul acestei jurisdicţii este exercitarea controlului asupra constituţionalităţii legilor.

## Jurisdicţia de drept comun şi jurisdicţia de excepţie

În sistemul nostru de drept, jurisdicţia de drept comun se realizează prin intermediul sistemului instanţelor judecătoreşti, astfel cum este el reglementat prin Legea nr. 304/2004. Sistemul jurisdicțional român este, în esența lui, monist, în condițiile în care noile tribunale specializate au în compoziția lor judecători profesioniști și procedurile urmate sunt de drept comun.

Jurisdicțiile speciale sau, cum le-am numit, excepționale, sunt – în sistemul român - generatoare de controverse, deși unele dispoziții legislative actuale tind să realizeze racordarea la tendința dominantă pe plan european. Putem să admitem în categoria jurisdicțiilor speciale, cu titlul de exemplu:

- jurisdicțiile administrative, care, potrivit art. 21 alin. (4) din Constituție, sunt facultative și gratuite. În doctrină sunt astfel calificate organisme precum: Consiliul

Național pentru Soluționarea Contestațiilor (organizat prin O.G. nr. 76/2010); comisiile de reexaminare sau de contestații din cadrul Departamentului Apeluri al Oficiului de Stat pentru Invenții și Mărci; Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (O.G. nr. 137/2000), Consiliul de Administrație a B.N.R.

- jurisdicția constituțională, realizată de Curtea Constituțională;

- jurisdicția disciplinară, care se realizează de diferite organisme, de regulă de natură administrativă, învestite cu atribuții disciplinare (Colegiul Central de Disciplină al Ministerului Educației Naționale și colegiile de disciplină de pe lângă inspectoratele școlare, prevăzute de Legea nr. 1/2011 sau Consiliul Superior al Magistraturii, de pildă).

## 7.4. Contenciosul administrativ

Etimologic, cuvântul contencios derivă din latinescul *contendo*, *contendere*, care evocă ideea unei înfruntări prin luptă (în sens metaforic, luptă a unor interese contrarii). Funcționarea celor trei puteri în stat presupune, pe lângă separarea lor (potrivit clasicului principiu al separației puterilor), și o colaborare și un control reciproc, în scopul realizării unui echilibru necesar bunei funcționări a statului respectiv (*checks and balances*).

Asupra activității puterii executive se exercită atât un control parlamentar, care este un control politic, de natură necontencioasă, cât și un control din partea autorității judecătorești, care privește legalitatea actelor administrative.

Contenciosul administrativ reprezintă o garanție a statului de drept. Contenciosului administrativ îi este recunoscut, în mod tradițional, rolul de a proteja particularul, cetățeanul, împotriva abuzurilor săvârșite contra lui de către stat (de „cetate"), prin autoritățile sale, concretizate în acte administrative care emană de la acestea.

În doctrina administrativă actuală, contenciosul administrativ a fost definit:

- ***în sens larg***, ca reprezentând totalitatea litigiilor de competența instanţelor judecătoreşti, dintre un organ al administraţiei publice, respectiv, un funcționar public, o autoritate publică, în general sau, după caz, o structură autorizată să presteze un serviciu public, pe de-o parte, și alt subiect de drept, pe de altă parte, în care autoritatea publică apare ca purtătoare a prerogativelor de putere publică (totalitatea litigiilor juridice în care se află administrația publică cu cei administrați, indiferent de natura juridică a acestora, de drept comun sau de drept public); iar

- ***în sens restrâns***, ca evocând totalitatea litigiilor de competența secțiilor de contencios administrativ.

## 7.5. Temeiuri constituționale ale contenciosului administrativ

Actuala Constituție a României a cuprins, încă din forma sa inițială, din 1991, prevederi care reprezentau veritabile fundamente constituționale ale contenciosului administrativ. Este vorba despre fostul art. 48 (în prezent, art. 52), denumit „dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică", coroborat cu art. 21, consacrat „liberului acces la justiție". După revizuirea legii fundamentale, a avut loc o modificare și o completare cu caracter revoluționar a prevederilor care constituie fundamentele constituționale ale contenciosului administrativ.

Atunci când vorbim despre temeiurile constituționale ale unei instituții juridice, în speță ale contenciosului administrativ, putem avea în vedere două categorii de dispoziții:

- dispoziții cu caracter ***implicit***, care reprezintă izvoare de drept și pentru alte instituții (exemple: art. 1 alin. (3) și (5), art. 4, art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1) și (2) etc.). În condițiile în care textele precizate califică România ca **stat de drept**, în care respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie, consacră principiul egalității, legalității, nediscriminării și al neretroactivității legii, este evident că ele au o aplicabilitate implicită și în regimul juridic al contenciosului administrativ; - art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (2), care proclamă supremația Constituției și legalitatea, au chiar o aplicare expresă, rostul contenciosului administrativ fiind acela de a garanta legalitatea în activitatea administrației publice și de a proteja persoanele împotriva unor eventuale încălcări ale legii, cu consecințe vătămătoare pentru drepturile și interesele lor legitime; și

- dispoziții care reprezintă *izvoare **exprese** ale contenciosului administrativ.*

### *Dispoziții care reprezintă izvoare exprese ale contenciosului administrativ*

**Art. 52 - Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică** - principalul sediu constituțional al contenciosului administrativ. Articolul prevede unul dintre drepturile fundamentale ale cetățeanului român în actualul sistem constituțional şi legal, care, alături de **dreptul de petiționare** (**art. 51**), constituie categoria ***drepturilor-garanții***.

- **se consacră dreptul persoanei vătămate printr-un act administrativ nelegal,** care poate fi **tipic** sau **asimilat** (nesoluționarea în termen legal a unei cereri) de a solicita și obține **recunoașterea dreptului sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei;**

**- se admite că actul administrativ poate să provină de la orice autoritate publică,** depășindu-se granițele concepției tradiționale, reflectată și de vechea Lege nr. 29/1990, potrivit căruia actul administrativ trebuia să emane de la o autoritate administrativă;

- **se lărgește sfera valorilor** pe care dreptul le apără, în sensul că ea include, pe lângă **drepturi și interese legitime;**

**- se recunoaște posibilitatea existenței unor excepții,** care, ca și dreptul și condițiile de exercitare a lui, trebuie să fie reglementate prin **lege organică.**

**Art. 21 - Accesul liber la justiție** - cuprinde trei categorii de dispoziții care pot fi considerate izvoare pentru contenciosul administrativ. Mai întâi, se creează **cadrul general al valorilor care** pot **fi ocrotite prin justiție:** *drepturile, libertățile și interesele legitime.* În **cadrul** litigiilor **de contencios administrativ,** protecția privește *drepturile și interesele legitime.*

În al doilea rând, se consacră **dreptul persoanei la un proces echitabil și** într-un **termen rezonabil, indiferent de natura cauzei,** inclusiv cea de **contencios administrativ.**

În al treilea rând, **se prevede existența jurisdicțiilor administrative speciale,** însă se proclamă **caracterul lor facultativ și gratuit.**

**Art. 53** - *intitulat „restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți"* instituie principiile care trebuie respectate atunci când are loc orice restrângere a exercițiului unui drept sau unei libertăți, inclusiv al dreptului fundamental prevăzut de art. 52 din Constituție. De altfel, și art. 52 alin. (2) vorbește despre unele *„limite"* ale dreptului pe care-l consacră și care urmează a fi reglementate prin lege.

În acest cadru constituțional în „granițele" căruia poate avea loc restrângerea exercițiului unui drept sau al unei libertăți se regăsește și respectarea **principiului proporționalității,** considerat ca unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept.

Acest principiu a fost consacrat în jurisprudența din Germania încă de la sfârșitul secolului al XIX-lea, printr-o decizie a Curții Supreme din Prusia, pentru ca, în timp, el să fie consacrat de Convenția europeană a drepturilor omului și de dreptul Uniunii Europene. În jurisprudența CtEDO, principiul proporționalității este conceput ca un *raport just, echitabil, între situația de fapt, mijloacele de restrângere a exercițiului unor drepturi și scopul legitim urmărit sau ca un raport echitabil între interesele individuale și interesul public. „Principiul proporționalității, care traduce o exigență de adecvare între obiectivul legitim și mijloacele utilizate pentru a-l atinge, se*

*situează (...) în inima controlului marjei naționale de apreciere”.*

Dacă aceste texte nu folosesc *expressis verbis* noțiunea de contencios administrativ, în schimb **art. 123 alin. (5)** o consacră expres, ca o dimensiune a dreptului de tutelă administrativă exercitat de prefect, în baza căruia acesta poate ataca în fata *instanței de contencios administrativ* un act emis de consiliul local, consiliul județean sau primar, actul atacat fiind suspendat de drept.

Textul trimite expres la *instanța de contencios administrativ* şi nu la o *instanță judecătorească, în general,* ca fiind competentă să soluționeze litigiile generate de dreptul de tutelă al prefectului. Referirea *la instanța de contencios administrativ* are semnificație şi din perspectiva faptului că **legiuitorul constituant a avut în vedere instanțe judecătoreşti specializate,** acele **tribunale administrativ-fiscale,** pe care le consacră Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

**Art. 126 alin. (6)** - garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ, cu excepția actelor care privesc raporturile cu Parlamentul și a actelor de comandament cu caracter militar. De asemenea, acesta cuprinde, pe de o parte, regula - reprezentată de garantarea controlului, dar și excepția, prin precizarea categoriilor de acte administrative care sunt sustrase controlului.

De asemenea, articolul prevede şi competența instanțelor de contencios administrativ de a soluționa cererile persoanelor vătămate prin Ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale. **Textul nu conferă competenţă instanţelor de contencios administrativ de a se pronunța asupra legalității ordonanţelor de Guvern,** care, **în calitatea lor de acte juridice cu forță similară legii, se supun exclusiv controlului de constituționalitate.** Competența privește expres cererile celor vătămați prin ordonanțe declarate neconstituționale. Deşi din interpretarea textului poate reieşi interpretarea că **declararea neconstituționalității ar trebui să preceadă formulării cererii,** în dezvoltarea normei constituționale, art. 9 al Legii nr. 554/2004 a admis că ea **poate să şi succeadă acesteia,** cel vătămat putând introduce acțiunea însoțită de excepția de neconstituționalitate, cu condiția ca **obiectul principal al cererii să nu îl reprezinte declararea neconstituționalității ordonanței sau unei (unor) dispoziții ale acesteia.**

**Art. 73 alin. (3) lit. k)** face şi el vorbire expresă despre instituția contenciosului administrativ, ea reprezentând unul din domeniile pe

care legiuitorul constituant le-a rezervat reglementării legii organice.

Enumerarea reglementării contenciosului administrativ printre materiile rezervate legilor organice relevă semnificaţia pe care legiuitorul constituant a recunoscut-o acestei instituţii şi nici nu se putea altfel în contextul în care ea reprezintă una dintre garanţiile statului de drept.

**Art. 154 alin. (1)** reglementează regimul actelor normative raportate la legea fundamentală, statuând că acestea rămân în vigoare, în măsura in care nu contravin prevederilor prezentei Constituţii. *Per a contrario*, dacă o normă legală contravine Constituţiei, ea nu mai poate fi menţinută în circuitul juridic Acest text reprezintă sediul fenomenului de constituționalizare a dreptului, în ansamblul său şi, în cadrul acestuia, a contenciosului administrativ. El şi-a relevat semnificaţia, cu precădere, sub incidenţa primei legi în materie, nr. 29/1990, care, fiind o lege pre-constituțională, a trebuit trecută prin „filtrul" Constituţiei în procesul de interpretare şi aplicare a ei, ceea ce s-a şi realizat. În sinteză, interpretând semnificaţia modificărilor operate prin legea de revizuire a Constituției, se poate spune că acestea au creat premisele consolidării contenciosului administrativ şi, implicit, pe cele ale statului de drept, din următoarele considerente:

a) s-a lărgit considerabil temeiul acțiunilor în contencios administrativ, extinzându-l, dincolo de limita dreptului subiectiv încălcat, şi la interesul legitim;

b) s-a extins sfera actelor ce pot fi atacate în contenciosul administrativ, incluzând cererile celor vătămaţi prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe pe care Curtea Constituțională le-a declarat neconstituționale;

c) au fost recunoscute expres jurisdicțiile administrative speciale, care pot avea doar caracter facultativ şi gratuit;

d) a fost garantat controlul de legalitate asupra actelor administrative pe calea contenciosului administrativ, ca regulă, prevăzându-se și excepțiile de la acest control.

## *Principii care se aplică în procedura contencioasă*

- Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, trebuie să urmeze procedura administrativă prealabilă.

- Orice activitate jurisdicțională trebuie să respecte principiul contradictorialităţii, cât şi dreptul la apărare.

- Independenţa instanţei priveşte independenţa sa faţă de celelalte autorităţi ale statului, precum şi independenţa şi imparţialitatea sa faţă de părţile din proces.
- Dreptul la apărare, consfinţit prin Constituţie, se referă la asistenţa juridică facultativă, potrivit căreia părţile au dreptul să dispună după cum cred de cuviinţă.
- Existenţa unei jurisdicţii administrative prealabile nu exclude liberul acces la justiţie.
- Principiul unităţii de jurisdicţie presupune că unele şi aceleaşi instanţe de contencios administrativ vor soluţiona, în fond şi în recurs, toate categoriile de litigii de contencios administrativ.

## 7.6. Contenciosul administrativ: trăsături caracteristice

Definiția contenciosului administrativ: analizând definiția legală (art. 2 alin. (1) litera e) din Legea nr. 554/2004), constatăm că ea cuprinde următoarele elemente de conținut ale contenciosului administrativ:
1. este o activitate de soluționare a unor litigii, care se desfășoară potrivit legii organice;
2. litigiile care se soluționează pe calea contenciosului administrativ au două elemente specifice:

a. faptul că cel puțin una dintre părți este o autoritate publică;

b. litigiul a fost generat fie de emiterea/adoptarea sau încheierea unui act administrativ nelegal, fie de nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

Indiferent de situație, vătămarea privește, ca în cazul oricărei acțiuni judiciare, de altfel, vătămarea unei drept recunoscut de lege sau a unui interes legitim.

**Definiție**: Totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile și interesele lor legitime, pe de altă parte, deduse din acte administrative tipice sau asimilate considerate ca ilegale, de competența secțiilor de contencios administrativ ale instanțelor judecătorești, guvernate de un regim juridic predominant de drept public.

### *Trăsături caracteristice*

În identificarea acestor trăsături, s-au avut în vedere atât dispozițiile Legii fundamentale, cât și pe cele ale legii-cadru în materie, al unor acte normative cu caracter special, precum și pe cele ale Codului de procedură civilă, care constituie drept comun și în materia contenciosului administrativ:

a) reglementarea contenciosului administrativ este rezervată unei legi organice;

b) control judecătoresc de legalitate atât asupra actului administrativ propriu-zis, cât și asupra actului administrativ asimilat;

c) pot fi atacate actele emise de autoritățile publice;

d) vizează verificarea legalității actelor și faptelor administrative, nefiind un control de oportunitate;

e) este un contencios de plină jurisdicție (instanța poate să dispună: anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, repararea pagubei);

f) caracterul obligatoriu al plângerii prealabile;

g) se desfășoară în baza unei proceduri specifice, cu caracter jurisdicțional, bazată pe contradictorialitatea dezbaterilor și independența judecătorilor;

h) consacrarea unor garanții procesuale atât pentru judecarea cererilor, cât și pentru punerea în executare a hotărârilor judecătorești definitive.

## 7.7. Condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ

Art. 52 alin. (2) din Constituția României trimit la o lege organică prin care să se stabilească atât *condițiile*, cât și *limitele* dreptului consacrat de alin. (1) al celor două texte („Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.”).

În ceea ce privește Legea nr. 554/2004, cu toate modificările și completările ei, prevede condițiile speciale de admisibilitate pe care le consacră reglementarea-cadru, cărora li se adaugă condițiile generale de admisibilitate a unei acțiuni în justiție, care sunt consacrate de prevederile Codului de procedură civilă.

Legea nr. 554/2004 consacră următoarele condiții specifice de admisibilitate a unei acțiuni în contenciosul administrativ:

- actul atacat să fie un act administrativ, în formă tipică sau asimilată;
- actul atacat să emane de la o autoritate publică;

- vătămarea unui drept sau unui interes legitim, recunoscut de lege în favoarea reclamantului; *(acestea trei fiind condiții cu privire la actul atacat)*, precum și efectuarea procedurii administrative prealabile (sub forma recursului grațios și (sau) a recursului administrativ ierarhic);

- respectarea termenului, legea instituind termene de exercitare atât a plângerii prealabile, cât și a acțiunii, pentru actul atacat cu caracter individual *(condiții cu privire la procedura de urmat)*.

## Condițiile de admisibilitate referitoare la actul atacat

### Condiția ca actul atacat să fie un act administrativ

În ce privește prima condiție a acțiunii directe în instanța de contencios administrativ, condiția ca actul atacat să fie un act administrativ, analiza pornește de la conținutul art. 52 alin. (1) din Constituția României. Astfel, potrivit acestei dispoziții, acțiunea în justiție poate fi introdusă atât împotriva unui *act administrativ*, cât și împotriva *nesoluționării în termenul legal a unei cereri* (fie ca urmare a refuzului de a soluționa, fie ca urmare a tardivității în soluționare, ceea ce echivalează cu tăcerea administrației).

Deci, în ce privește identificarea acestor categorii de acte juridice supuse cenzurii instanței de contencios administrativ, legea face distincție între actele administrative unilaterale propriu-zise, pe de-o parte, și actele administrative asimilate, pe de altă parte, în categoria cărora a inclus contractele administrative și refuzul nejustificat al autorităților publice.

Actul administrativ unilateral reprezintă manifestarea de voință expresă și exclusivă a unei autorități publice pentru realizarea puterii publice sau, altfel spus, pentru organizarea executării și executarea în concret a legilor, prin care se creează reguli generale de conduită (în cazul actului normativ) ori se nasc, modifică sau sting raporturi juridice (în cazul actului individual).

În schimb, contractele administrative reprezintă acte bilaterale încheiate de autoritățile publice cu particularii în scopul gestionării bunurilor domeniului public și a serviciilor publice.

Numai aceste acte juridice, emise în regim de putere publică, pot face obiectul acțiunii în contenciosul administrativ, nu și actele juridice civile ale autorităților publice. Nu sunt supuse acestui tip de control judecătoresc, nici acele activități ale autorităților publice care nu produc efecte juridice, denumite în doctrină „operațiuni tehnico-administrative", precum: certificatele de stare civilă, avizele etc. Totuși, natura juridică a unui înscris nu se determină exclusiv pe baza denumirii acestuia, ci având în vedere și conținutul respectivului înscris.

**Exemplu:** un certificat de atestare a dreptului de proprietate asupra unui teren aferent construcțiilor unei societăți comerciale, emis în temeiul H.G. nr. 834/19914, este un act administrativ, întrucât, deși poartă denumirea de certificat, el a dat naștere unui drept de proprietate.

Precizăm însă că operațiunile administrative care au natura juridică a refuzului emiterii unor acte administrative privind recunoașterea

unor drepturi sau interese legitime pot fi cenzurate, sub aspectul legalității lor, de către instanțele de contencios administrativ.

Potrivit Legii nr. 554/2004 se asimilează actelor administrative unilaterale și „refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim" sau, după caz, „faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal", adică „tăcerea administrației".

Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri este definită în art. 2 alin. (1) lit. h) al legii, ca „faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen".

În ce privește refuzul nejustificat de a soluționa o cerere, acesta este definit în art. 2 alin. (1) lit. i) ca reprezentând „exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane", fiind asimilată refuzului nejustificat și „nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau după caz, a plângerii prealabile".

!!! Pentru a fi vorba de un refuz nejustificat, pe de-o parte, trebuie să fim în prezența unei comunicări exprese a poziției autorității publice căreia i s-a adresat cererea, iar pe de altă parte, refuzul de a soluționa favorabil cererea trebuie să se bazeze pe depășirea limitelor dreptului de apreciere, adică pe excesul de putere.

**Noțiunea de „refuz tacit":** Legea nr. 554/2004 a asimilat acest refuz actului administrativ unilateral (de autoritate) pentru a-l supune aceluiași regim juridic în ce privește controlul său de legalitate pe cale judecătorească.

Legea nr. 554/2004 reglementează două forme ale refuzului nejustificat: refuzul expres și refuzul tacit. Refuzul tacit al autorităților publice, denumit de lege „nesoluționarea în termenul legal a unei cereri", constă în faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen.

Prin **Ordonanța de Urgență a Guvernului (OUG) nr. 27/2003** s-a stabilit că în cazul cererilor formulate pentru emiterea unei autorizații emise de autoritățile administrației publice acest refuz are valoarea unei aprobări tacite de către autoritatea publică a cererii petentului. Aceste dispoziții nu se aplică emise în domeniul activităților nucleare, a celor care privesc regimul armelor de foc, munițiilor și explozibililor, regimul drogurilor și precursorilor, precum și a autorizațiilor din domeniul siguranței naționale.

Astfel, în domeniile de aplicabilitate a ordonanței, la expirarea termenului

de comunicare a răspunsului expres se consideră că autoritatea publică a fost de acord cu emiterea autorizației. În acest caz, particularul se va prevala de legea specială și va solicita autorității publice eliberarea dovezii emiterii actului solicitat, iar în caz de refuz, se poate adresa instanței de contencios administrativ doar pentru a i se elibera înscrisul constatator al actului, nu pentru obligarea autorității publice la emiterea actului, întrucât acesta a fost emis ca urmare a aprobării tacite a cererii reclamantului. Cu alte cuvinte, în aceste cazuri reglementate de legea specială, promovarea unei acțiuni în contencios administrativ, potrivit Legii nr. 554/2004, împotriva refuzului nejustificat al autorității publice de a emite actul solicitat (de reclamant) este lipsită de obiect.

Condiția ca actul atacat să emane de la o autoritate publică: Sfera noțiunii de „autoritate publică emitentă": calitatea de pârât în acțiunile în contenciosul administrativ nu este limitată la categoria autorităților din sistemul administrației publice, ci pot avea această calitate procesuală și alte autorități publice, dacă prin actele lor au fost lezate drepturi sau interese legitime ale unor persoane fizice sau juridice.

Legea nr. 554/2004 prevede că face parte din sfera noțiunii de autoritate publică orice altă autoritate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes legitim public.

În cadrul acestei activități de interes public, autoritățile publice emit acte de autoritate (putere publică) care pot leza anumite drepturi sau interese legitime ale persoanelor fizice sau juridice.

**Exemplu:** instanțele judecătorești, care desfășoară activitatea de înfăptuire a justiției, emit, prin conducătorii lor, unele acte administrative de autoritate privind numirea și revocarea din funcție a unor persoane care fac parte din categoria personalului auxiliar sau încheie unele contracte administrative. De asemenea, Camerele Parlamentului, care desfășoară activitatea legislativă, emit, prin intermediul Birourilor Permanente, anumite acte administrative de numire și eliberare din funcție a personalului din cadrul aparatului lor de lucru.

Mai mult, sunt asimilate autorităților publice și *persoanele juridice de drept privat care au fost autorizate, prin lege sau prin acte administrative emise în temeiul legii, să desfășoare o activitate de interes public (serviciu public) în regim de putere publică, în cadrul căreia emit acte de putere prin care pot fi lezate drepturi sau interese legitime ale unor persoane*. Unele dintre aceste

organisme private pot dobândi, în condiţiile legii, statut de utilitate publică, ceea ce le conferă şi dreptul la finanţare din fonduri publice, aşa cum este cazul asociaţiilor şi fundaţiilor (art. 38 din O.G. nr. 26/2000).

În doctrină şi în jurisprudenţă s-a statuat că au calitate procesuală pasivă în litigiile de contencios administrativ şi organismele private împuternicite de stat să desfăşoare activităţi de interes public (servicii publice), precum: Uniunea Naţională a Barourilor din România, Uniunea Naţională a Notarilor Publici din România, Asociaţia Vânătorilor şi Pescarilor din România etc. De asemenea, au această calitate procesuală universităţile particulare care, în cadrul activităţii de învăţământ, emit acte de putere publică care pot aduce atingere unor drepturi sau interese legitime ale particularilor. Actele de putere publică emise de aceste organisme private sau neguvernamentale au fost calificate ca fiind *acte administrative prin delegaţie*, pentru a fi deosebite de actele administrative propriu-zise emise de autorităţile publice (ale statului şi unităţilor administrativ-teritoriale).

În ceea ce privește noțiunea de **„autoritate administrativă”**, ea reprezintă acea categorie de autoritate care acționează pentru organizarea executării și executarea în concret a legii sau pentru prestarea serviciilor publice și include următoarele categorii de autorități publice:

- autorități ale administrației de stat, centrale și teritoriale (cei doi șefi ai executivului – Președintele României și Guvernul României, autorități ale administrației centrale de specialitate subordonate sau autonome, prefect, servicii deconcentrate ale administrației centrale de specialitate din teritoriu, alte structuri subordonate acestora);

- autorități autonome locale (consiliile locale, consiliile județene, primarul), președintele consiliului județean și structurile subordonate lor;

- instituțiile publice și regiile autonome de interes public, de la nivel central și local.

Autoritățile administrative, însă, sunt numai o categorie de autorități publice prin care, potrivit Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, înțelegem orice subiect de drept, public sau privat autorizat de unul public, prin care se desfășoară o activitate administrativă, prin intermediul căreia se satisfac nevoi sociale de interes public.

Prin noțiunea de autoritate publică, în sensul Legii nr. 554/2004, înțelegem:

- autoritățile din sfera puterii executive (administrative, în sensul larg al termenului);

- autoritățile din sfera celorlalte două puteri în stat, prevăzute sau nu de Constituție, în măsura în care acestea emit/adoptă sau încheie acte administrative în sensul tipic sau asimilat al termenului;

- alte autorități publice, prevăzute sau nu în Constituție, care exced clasicelor trei puteri în stat, în măsura în care acestea emit/adoptă sau încheie acte administrative în sensul tipic sau asimilat al termenului;

- subiecte de drept privat care sunt declarate de utilitate publică, potrivit legii, sau au fost autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.

**Condiția vătămării, prin actul administrativ considerat nelegal, a unui drept recunoscut de lege sau a unui interes legitim**

Pentru ca un act administrativ să facă obiectul unei acțiuni în justiție, el trebuie să fie ilegal și să producă o vătămare.

!!! În absența unei vătămări, nu există acțiune, după cum nu există, așa cum s-a exprimat Curtea Constituțională a României (dec. nr. 352/2012, publicată în Monitorul Oficial nr. 414 din 1 iunie 2012) nicio acțiune formulată în mod preventiv, pentru a preîntâmpina o eventuală și viitoare vătămare.

Totodată, Curtea a constatat că dispozițiile art. 52 alin. (1) din Constituție se referă în mod expres la un drept al persoanei vătămate ca o condiție a introducerii unei acțiuni în contencios administrativ, iar în ceea ce privește interesul legitim, în concepția Constituției, acesta poate fi atât privat, cât și public (a se vedea Decizia nr. 256 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 341 din 17 aprilie 2006).

**Noțiunea de „drept vătămat”**

Existența unui drept care a fost vătămat prin actul administrativ dedus judecăţii reprezintă una dintre condiţiile de admisibilitate a acţiunii în contenciosul administrativ. De aceea, este necesară definirea şi delimitarea sferei acestei noţiuni juridice.

Prin drept vătămat înţelegem un „drept subiectiv”, adică o prerogativă recunoscută de lege persoanei fizice sau juridice, subiect activ al raportului juridic, de a pretinde subiectului pasiv să săvârşească o anumită acţiune sau să se abţină de la săvârşirea unei acţiuni, putând recurge, la nevoie, la forţa de constrângere a statului pentru asigurarea înfăptuirii conduitei pretinse.

Drepturile subiective (drepturile persoanei) sunt prevăzute în actele normative, începând cu Constituţia care consfinţeşte drepturile

fundamentale. Unele drepturi subiective sunt concretizate prin acte juridice individuale unilaterale sau bilaterale ca, de exemplu, dreptul de proprietate asupra unui bun, care nu poate fi dovedit în faţa instanţei de contencios administrativ decât cu actul (titlul) de proprietate. În schimb, pentru dovedirea existenţei altor drepturi subiective ca, de exemplu, dreptul de a alege sau dreptul de a fi ales, sunt suficientă invocarea prevederilor legale care le consfinţesc şi dovada faptului că reclamantul îndeplineşte cerinţele legii pentru a avea exerciţiul acelor drepturi.

**Noţiunea de „interes legitim privat”**

Existenţa unui interes legitim privat lezat printr-un act administrativ reprezintă o condiţie de admisibilitate a acţiunii în contenciosul administrativ, în cazul în care reclamantul nu poate justifica existenţa unui drept subiectiv încălcat prin actul a cărui anulare o solicită.

Interesul invocat de către reclamant trebuie să fie legitim, adică să aibă suport în lege și să prefigureze realizarea unui drept subiectiv viitor si previzibil. Astfel, de exemplu, un consilier local poate justifica un interes legitim privat de a ataca o hotărâre a consiliului local, cu a cărei adoptare nu a fost de acord, votând împotrivă, evitând orice răspundere a sa pentru eventualele prejudicii cauzate de acea hotărâre. În acest caz, reclamantul va invoca prevederile art. 56 alin. (1) din Legea nr. 393/2004, potrivit cărora consilierii locali răspund în nume propriu, pentru activitatea desfăşurată în exercitarea mandatului, precum şi solidar, pentru activitatea consiliului din care fac parte şi pentru hotărârile pe care le-au votat.

De asemenea, o persoană fizică va putea ataca o hotărâre a Guvernului prin care un imobil a fost trecut în domeniul public al unei unităţi administrativ-teritoriale, dacă a solicitat restituirea în natură a acelui imobil care i-a fost preluat abuziv de stat, iar legea prevede posibilitatea realizării acestui drept al său. Dispoziţiile art. 2 alin. (1) lit. p) din această lege privind noţiunea de „interes legitim privat” ca şi condiţie de admisibilitate a acţiunii în contencios administrativ, se completează cu dispoziţiile art. 33 din Codul de procedură civilă intitulat „Interesul de acţiona în justiţie” care au următorul conţinut: „*Interesul trebuie să fie determinat, legitim, personal, născut și actual. Cu toate acestea, chiar dacă interesul nu este născut și actual, se poate formula o cerere cu scopul de a preveni încălcarea unui drept subiectiv amenințat sau pentru a preîntâmpina producerea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara*”.

**!!!** În acest context legislativ, în cauzele de contencios administrativ, interesul reclamantului nu se

limitează, în toate cazurile, la anularea actului administrativ, ci acesta poate consta în înlăturarea, în condiţiile legii, a efectelor juridice produse de actul contestat şi repararea eventualelor prejudicii.

Astfel, de exemplu, dacă actul administrativ a fost revocat de către emitentul său, persoana vătămată poate promova sau continua o acţiune pentru repararea prejudiciului produs prin acel act nelegal. Legalitatea actului va putea fi cercetată pe calea „excepţiei de nelegalitate", procedură prevăzută de art. 4 din Legea nr. 554/2004. În contencios administrativ se va putea cere eventual şi emiterea unui alt act administrativ cu respectarea legii.

**Noţiunea de „interes legitim public"**

Existenţa unui interes legitim public reprezintă o condiţie de admisibilitate a acţiunii în contenciosul administrativ obiectiv, adică în situaţia în care nu se invocă încălcarea dreptului ori interesului legitim al unei persoane determinate.

Lezarea unui interes legitim public nu poate fi invocată ca şi cauză principală a acţiunii în contenciosul administrativ decât de titularii unei asemenea acţiuni, adică de autorităţile publice sau anumite organisme sociale prevăzute de lege, nu şi de către particulari. Doar, prin excepţie, potrivit art. 8 alin. (11) din Legea nr. 554/2004, persoanele fizice şi 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.

Un interes este legitim şi public dacă priveşte cele mai importante valori sociale si politice din categoria cărora fac parte: ordinea de drept şi democraţia constituţională; garantarea drepturilor, libertăţilor şi1ndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor; satisfacerea nevoilor comunitare; realizarea competenţei autorităţilor publice.

Reclamantul poate să ocrotească prin acţiunile în contencios administrativ atât un interes material, cât şi unul moral.

Poate fi **interes moral**, spre exemplu, cel al unei grupări religioase sau al unei alte asociaţii, indiferent de specificul său, dacă un act administrativ aduce atingere obiectului lor de activitate, ideilor, misiunii pe care o îndeplineşte. Tot caracter moral poate avea şi interesul exprimat de membrii unui partid politic, atunci când un act administrativ aduce atingere activităţii lor politice. Interesul moral poate astfel să privească, în mod egal, un individ sau un grup de indivizi, care urmăresc ocrotirea prerogativelor unui corp, categorii, renumele unei instituţii etc.

**Exemplu**: o acţiune introdusă de un corp profesional, exemplu cel al notarilor publici, prin Uniunea Naţională a lor, împotriva unei decizii emisă de Curtea de Conturi a României, prin care se impunea intrarea în legalitate cu privire la un protocol încheiat cu Oficiul Naţional de Cadastru referitor la modul de percepere şi achitare a unor taxe şi se stabileau despăgubiri sub forma unor penalizări de întârziere.

Se impune precizarea că pentru a da dreptul la o acţiune admisibilă, *interesul moral trebuie să aibă aceleași caractere ca și interesul material, respectiv să fie direct și personal, născut și actual*.

Sfera valorilor ocrotite pe calea contenciosului administrativ include, în egală măsură, drepturi subiective, dar şi interese legitime, cu caracter public sau privat, legiuitorul manifestând, în reglementare, prudenţa necesară pentru a nu se ajunge la acele *actio popularis*, care sunt negate în jurisprudenţă. Ele semnifică „acele acţiuni în justiţie care sunt puse la dispoziţia oricărei persoane, chiar dacă nu urmăresc valorificarea unor drepturi subiective sau a unor interese personale directe (...)". Acestea sunt, în toate sistemele de drept, căi procedurale cu totul excepţionale, organizate prin legi speciale. Atunci când se invocă prezenţa unui interes legitim, trebuie să se aibă în vedere nu numai definiţia legală dată de Legea nr. 554/2004, ci şi trăsăturile acestuia identificate in doctrină, dat fiind faptul că filosofia textelor constituţionale este în sensul extinderii protecţiei acordate cetăţenilor, dincolo de limita drepturilor subiective.

În jurisprudenţa instanţelor europene, problema interesului este evocată într-o multitudine de speţe.

În cauza *SPM/Comisia Comunităților Europene* (cauza T/447/05), Tribunalul a reţinut că o acţiune în anulare formulată de o persoană fizică sau juridică nu poate fi admisibilă în condiţiile în care aceasta nu justifică un interes în promovarea acţiunii. Astfel, acţiunea în anulare formulată împotriva unui regulament trebuie să constituie de fapt o decizie individuală, iar elementele esenţiale cu privire la justificarea interesului trebuie să privească valorificarea unui interes născut şi actual.

## Condițiile referitoare la procedura de urmat

### Efectuarea procedurii administrative prealabile (sub forma recursului grațios și/sau a recursului administrativ ierarhic)

Plângerea prealabilă reprezintă o cale administrativă de atac prin care o persoană lezată într-un drept sau interes legitim al său printr-un act administrativ nelegal solicită revocarea sau modificarea acelui act

pentru restabilirea dreptului sau interesului său. Dacă plângerea se adresează autorității publice emitente a actului, această procedură mai poartă denumirea de recurs grațios, iar dacă plângerea se adresează autorității ierarhic superioare celei care a emis actul, procedura respectivă se mai numește recurs ierarhic. În Capitolul II procedura a fost descrisă în amănunțime. În cele ce urmează sunt prezentate câteva aspecte legate de această procedură ca o condiție de admisibilitate a acțiunii în justiție.

**A. Natura juridică şi mecanismul procedurii prealabile în cazul acţiunii în anularea actelor administrative unilaterale**

*În principiu*, procedura prealabilă reprezintă o condiție de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ, ceea ce înseamnă că neîndeplinirea acestei proceduri atrage respingerea acțiunii ca *inadmisibilă*.

De asemenea, s-a decis că promovarea acțiunii *mai înainte de expirarea termenului* în care autoritatea publică poate comunica răspuns la plângerea prealabilă, în condițiile în care acest răspuns nu a fost comunicat reclamantului, atrage respingerea acțiunii ca *prematură*.

În concluzie, excepția lipsei procedurii prealabile reprezintă o excepție de fond care se adaugă celorlalte condiții de exercițiu a acțiunii în contencios administrativ, iar din punct de vedere al efectelor pe care le produce, aceasta este o excepție peremptorie, dirimantă, pentru că tinde la respingerea acțiunii.

Dispozițiile art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se completează cu cele ale art. 193 C. proc. civ.. („Procedura prealabilă"), care statuează în alin. (1) prima parte că *„sesizarea instanței se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta"*, iar în alin. (2) precizează că *„neîndeplinirea procedurii prealabile nu poate fi invocată decât de către pârât prin întâmpinare, sub sancțiunea decăderii"*. Din coroborarea acestor dispoziții legale rezultă că, în principiu, excepția neîndeplinirii procedurii prealabile nu reprezintă nici în materia contenciosului administrativ *o excepție absolută*. Fiind o excepție ***relativă***, va putea fi invocată numai de către pârât și numai în fața primei instanțe, prin întâmpinare care, potrivit art. 201 alin. (1) C. proc. civ.., trebuie depusă în termen de 25 de zile de la comunicarea cererii de chemare în judecată, sub sancțiunea decăderii pârâtului din dreptul de a mai invoca această excepție [art. 208 alin. (2) C. proc. civ.].

Din coroborarea acestor dispoziții legale rezultă că, în principiu, excepția neîndeplinirii procedurii prealabile nu reprezintă

nici în materia contenciosului administrativ o excepţie absolută. Fiind o excepţie relativă, va putea fi invocată numai de către pârât şi numai în faţa primei instanţe, prin întâmpinare care, potrivit art. 201 alin. (1) C. proc. civ.., trebuie depusă în termen de 25 de zile de la comunicarea cererii de chemare în judecată, sub sancţiunea decăderii pârâtului din dreptul de a mai invoca această excepţie [art. 208 alin. (2) C. proc. civ..].

Dovada îndeplinirii procedurii prealabile se va anexa de către reclamant la cererea de chemare în judecată [art. 193 alin. (1) teza finală C. proc. civ.]. Deşi legea nu prevede în mod expres, această dovadă se va face cu copia plângerii înregistrate la autoritatea publică în cauză şi răspunsul acestei autorităţi la plângerea prealabilă a reclamantului, în cazul în care un asemenea răspuns există.

Dispoziţiile art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 referitoare la procedura administrativă prealabilă reprezintă dispoziţii *generale* în această materie de la care *se poate deroga expres direct sau indirect* prin legi speciale.

**B. Procedura prealabilă în cazul acţiunii având ca obiect contractele administrative**

În ce privește procedura prealabilă în actualul cadru legislativ, trebuie să facem distincţie, pe de o parte, între diferitele tipuri de contracte administrative reglementate de legi speciale care, în ce privește procedura de soluționare a litigiilor izvorâte din aceste contracte, fac trimitere atât la prevederile Legii nr. 554/2004, cât şi la prevederile Codului de procedură civilă (Legea nr. 134/2010, republicată) şi Codului civil (Legea nr. 287/2009, republicată), iar, pe de altă parte, între obiectul acţiunii în contencios administrativ cu privire la aceste contracte.

Astfel, de exemplu, art. 68 din Legea nr. 101/2016 prevede că dispoziţiile acestei legi (care reglementează procedura de soluționare a litigiilor privind contractele de achiziții publice, contractele de concesiune de lucrări si contractele de concesiune de servicii) se completează cu prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, ale Legii nr. 134/2010, republicată, cu modificările ulterioare, și cu cele ale Legii nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, în măsura în care prevederile acestora din urmă nu sunt contrare legii speciale. Or, potrivit dispoziţiilor acestei legi speciale (Legea nr. 101/2016), în cazul litigiilor având ca obiect anularea sau nulitatea acestor contracte administrative, procedura administrativă nu este necesară.

Astfel, **art. 53 din Legea nr. 101/2016** prevede, în alin. (1), că

„Procesele si cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul de atribuire, precum si cele privind anularea sau nulitatea contractelor se soluționează în primă instanță, de urgență si cu precădere, de către secția de contencios administrativ si fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante, prin completuri specializate în achiziții publice", iar, în alin. (7), prevede expres că „pentru soluționarea litigiilor prevăzute la alin. (1) *nu este necesară parcurgerea unei proceduri prealabile*".

În cazul litigiilor în legătură cu executarea contractelor administrative în general, date în competența instanțelor civile potrivit **art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004,** *nu este necesară efectuarea procedurii administrative prealabile*, aceste litigii fiind supuse dispozițiilor procedurale de drept comun. În mod special, cu privire la litigiile privind contractele de achiziții publice, concesiunile de lucrări si concesiunile de servicii publice, art. 53 alin. $1^1$ din Legea nr. 101/2016 prevede că „procesele si cererile care decurg din executarea contractelor administrative se soluționează în primă instanță, de urgență si cu precădere, de către instanța civilă de drept comun în circumscripția căreia se află sediul autorității contractante".

În ce privește încetarea contractelor administrative, sunt aplicabile prevederile art. 1552 C. civ., care reglementează rezoluțiunea sau, după caz, rezilierea unilaterală a contractului de către creditor pentru neexecutarea obligațiilor contractuale de către debitor. Aceste prevederi legale de drept comun sunt compatibile cu specificul contractelor administrative, sens în care anumite reglementări speciale prevăd încetarea unor asemenea contracte prin rezilierea sau denunțarea unilaterală de către autoritatea publică, în calitatea sa de autoritate contractantă, iar, în anumite cazuri prevăzute de lege, chiar de către particularul cocontractant.

În aceste cazuri, partea care a luat inițiativa încetării contractului ii va comunica celeilalte părți decizia sa de rezoluțiune (reziliere) unilaterală a contractului care, dacă va considera nelegală această decizie, o va putea supune verificării instanței judecătorești cu privire la îndeplinirea condițiilor încetării în acest mod a contractului. În aceste cazuri, dacă legea specială care guvernează contractul litigios nu prevede, în sens contrar, reclamantul *nu trebuie să îndeplinească procedura prealabilă sesizării instanței de contencios administrativ*, întrucât aceste litigii, fiind în legătură cu executarea contractului administrativ, sunt de competența instanțelor civile și se soluționează după regulile dreptului comun. Sunt

însă situații în care legea specială prevede că litigiile în legătură cu contractele administrative, inclusiv cele privind încetarea în mod unilateral a acestor contracte, urmează procedura contenciosului administrativ ca, de exemplu, litigiile privind contractele de concesiune a bunurilor proprietate publică.

În concluzie, în actualul cadru legislativ, opțiunea legiuitorului este aceea de a apropia procedura de soluționare a litigiilor privind contractele administrative de procedura civilă, un argument constituindu-l și art. 57 din Legea nr. 101/2016 care prevede că „părțile pot conveni ca litigiile în legătură cu interpretarea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea contractelor să fie soluționate prin arbitraj". Or, în acest caz, procedura prealabilă nu mai este obligatorie.

**C. Cazuri prevăzute expres de lege în care procedura prealabilă nu este necesară:**

- în cazul unor acțiuni în contencios obiectiv;

- în cazul cererilor persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului;

- în cazul acțiunii în anularea actelor administrative irevocabile;

- în cazul acțiunilor împotriva refuzului nejustificat expres sau tacit al autorităților publice de a rezolva cererile particularilor privind recunoașterea unor drepturi sau interese legitime ale acestora;

- în cazul invocării excepției de nelegalitate a actelor administrative unilaterale individuale;

- în cazul acțiunii în anularea unui act administrativ care a fost atacat în fața unei jurisdicții speciale administrative, dar persoana vătămată a renunțat la această jurisdicție înainte de finalizarea judecății;

- în cazul acțiunii în anulare a actelor administrativ-jurisdicționale;

- în alte cazuri care beneficiază de reglementări speciale.

**D. Regimul juridic al procedurii administrative prealabile:**

- vizează atât actele administrative unilaterale cu caracter individual, cât și pe cele cu caracter normativ;

- obiectul plângerii prealabile îl constituie revocarea, în tot sau în parte, a actului vătămător. Legea nr. 554/2004 consacră revocarea în două texte: în art. 7 alin. (1) și în art. 1 alin. (6), prin care recunoaște autorității emitente dreptul de a solicita anularea propriului act administrativ care nu mai poate fi revocat deoarece a intrat în circuitul civil;

- plângerea prealabilă se poate formula și în cazul în care legea specială prevede o procedură

administrativ-jurisdicțională, iar partea nu a optat să urmeze această procedură;

- poate îmbrăca două forme: forma recursului grațios (exercitată în fața organului de la care emană actul) și cea a recursului administrativ ierarhic (pentru care cel vătămat poate să opteze dacă există un asemenea organ);

- regula o reprezintă caracterul obligatoriu al acestei proceduri, în condițiile dispozițiilor Codului de procedură civilă;

- persoana vătămată nu este obligată să parcurgă ambele faze ale procedurii;

- termenul în care se poate exercita calea procedurii administrative prealabile diferă; dacă ne aflăm în prezența unor acte administrative cu caracter individual, termenul este de 30 de zile de la data când s-a comunicat actul administrativ. În cazul actelor cu caracter normativ, nu se poate vorbi propriu-zis de un termen, pentru că plângerea prealabilă se poate formula oricând;

- plângerea prealabilă poate fi formulată și de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoștință, pe orice cale, de existența acestuia. Este vorba despre un efect al recunoașterii pentru terțele persoane a calității de subiect de sezină a instanței de contencios administrativ.

## Exemple de bune practici. Jurisprudență

**1. Caracterul obligatoriu al plângerii prealabile:** În acord cu prevederile art. 2 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 554/2004, plângerea prealabilă reprezintă cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia; Înalta Curte reține că procedura prealabilă reglementată în cuprinsul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a fost concepută în dreptul administrativ ca fiind o cale ce poate oferi persoanei vătămate posibilitatea de a obține rezolvarea diferendului său mult mai rapid și fără mijlocirea instanței.

De asemenea, Înalta Curte reține că legiuitorul nu a lăsat la latitudinea părților să stabilească dacă efectuează sau nu procedura prealabilă și au condiționat sesizarea instanței de îndeplinirea ei, aceasta fiind o condiție pentru declanșarea procedurii judiciare, adăugându-se celorlalte condiții de exercitare a acțiunii ca o condiție specială suplimentară.

(I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr.

904/2014, www.legalis.ro)

**2. Acţiune în anularea unei hotărâri a guvernului. Neîndeplinirea procedurii prealabile. Inadmisibilitatea acţiunii:** În cauză, reclamanta a solicitat anularea H.G. nr. 930/2002 privind atestarea domeniului public al judeţului Ilfov, precum şi al oraşelor şi comunelor din judeţul Ilfov, respectiv Anexa 5, poziţia 71 din această hotărâre.

Prin raportare la art. 2 alin. (1) lit. j) şi art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, precum şi la art. 60 alin. (2) din H.G. nr. 561/2009 (Regulamentul privind procedurile la nivelul Guvernului pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente), instanţa supremă a reţinut că reclamanta avea obligaţia de a se adresa cu plângere prealabilă Guvernului, care este emitentul actului atacat, înregistrată la Secretariatul general, înainte de a formula acţiune la instanţa de contencios administrativ, această condiţie fiind una de admisibilitate a acţiunii privind anularea poz. 71 din Anexa 5 la H.G. nr. 930/2002.

De asemenea, instanţa supremă a reţinut că excepţia lipsei procedurii prealabile este o excepţie de fond care se adaugă celorlalte condiţii de exerciţiu a acţiunii, iar din punct de vedere al efectelor pe care le produce, aceasta este o excepţie peremptorie, dirimantă, pentru că tinde la respingerea acţiunii, astfel că se impune analiza cu prioritate a soluţiei care vizează această excepţie.

În cauză, reclamanta s-a adresat ministrului administraţiei publice cu o cerere prin care a solicitat modificarea în parte a H.G. nr. 930/2002, respectiv Anexa 5, poziţia 71, care a răspuns reclamantei, dovadă în acest sens fiind adresa D.G.J. din 12 noiembrie 2010.

Nu s-a făcut însă dovada că reclamanta a adresat o plângere prealabilă emitentului actului administrativ contestat, respectiv Guvernului României, înainte de a promova acţiunea în contencios administrativ.

Instanţa supremă nu a reţinut susţinerea reclamantei în sensul că prin cererea înregistrată la data de 15 octombrie 2010 s-a adresat şi Guvernului României, întrucât din cuprinsul acestei cereri rezultă fără putinţă de tăgadă că aceasta a fost adresată doar ministrului administraţiei publice, nu şi Guvernului României, ca emitent al H.G. nr. 930/2002.

Prin urmare, instanţa supremă a reţinut este întemeiată excepţia neîndeplinirii procedurii prealabile în termenele şi condiţiile prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554/2004, consecinţa fiind admiterea acestei excepţii şi respingerea acţiunii ca

inadmisibilă, neimpunându-se analiza celorlalte critici formulate de recurent.
(I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 565/2015, www.legalis.ro)

**Condiția termenului de introducere a acțiunii**

Legea nr. 544/2004 - Termenul de introducere a acțiunii – Art. 11

(1) Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la:

a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;

b) data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii;

c) data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii;

d) data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;

e) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.

(2) Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

($2^1$) În cazul suspendării, potrivit legii speciale, a procedurii de soluționare a plângerii prealabile, termenul prevăzut la alin. (1) curge după reluarea procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau de la data expirării termenului legal de soluționare, după caz, dacă a expirat termenul prevăzut la alin. (2).

(3) În cazul acțiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, termenul curge de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, fiind aplicabile în mod corespunzător prevederile alin. (2).

(4) Ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale, precum și actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând.

(5) Termenul prevăzut la alin. (1) este termen de prescripție, iar termenul prevăzut la alin. (2) este termen de decădere.

În ceea ce privește cea de-a cincea condiţie necesară pentru introducerea unei acţiuni în

contencios administrativ (termenul de introducere a acțiunii), aceasta reprezintă o consecință a celei anterioare, fiind strâns legată de procedura prealabilă, deoarece se referă la termenul în care acțiunea poate fi introdusă la instanță.

Articolul 11 din Legea nr. 554/2004 stabilește un termen general de **6 luni** pentru introducerea acțiunii prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate, termen calificat expres ca fiind un **termen de prescripție**.

Acesta curge de la: „data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă; data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii; data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv, data expirării termenului legal de soluționare a cererii; data expirării termenului de 30 de zile, calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau după caz, a plângerii prealabile; data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative".

Termenul de 6 luni poate fi depășit până la împlinirea termenului de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz, în care poate fi introdusă acțiunea, pentru motive temeinice, termen calificat ca fiind un termen de decădere.

**Termenul de 6 luni constituie regula**, de acest termen pot beneficia toate subiectele de drept, în timp ce **termenul de un an constituie o excepție**, el rămânând la latitudinea instanței, care va aprecia asupra temeiniciei motivelor.

Faptul că motivele temeinice nu sunt definite de lege nici măcar generic determină aprecieri aleatorii ale instanțelor de judecată, având drept consecință lipsa de unitate a practicii judecătorești. Capitolul II oferă exemple de motive temeinice pentru depășirea termenului de 6 luni.

Termenul special de 1 an de este aplicabil:

a) în cazul acțiunilor în contencios subiectiv având ca obiect anularea unui act administrativ individual în sensul larg al acestei noțiuni (act unilateral, refuz nejustificat și contract administrativ);

În acest caz, momentul curgerii termenului de un an este diferit în funcție de obiectul acțiunii, și anume:

- data comunicării sau luării la cunoștință despre existența actului administrativ unilateral cu caracter individual a cărui anulare se solicită;

- data introducerii cererii la autoritatea publică, în cazul refuzului

nejustificat al acesteia de a-i recunoaşte reclamantului dreptul sau interesul său legitim;

b) în cazul acţiunii în contenciosul administrativ obiectiv.

În acest caz, termenul curge de la data când autorităţile publice competente să promoveze aceste acţiuni au cunoscut existenţa actului nelegal.

Fiind un termen de decădere, termenul de 1 an nu este susceptibil de întrerupere, suspendare sau repunere în termen, consecinţa împlinirii acestuia constând în stingerea dreptului la acţiune în sens procesual (adică de a sesiza instanţa de judecată).

Legea nr. 554/2004 reglementează în art. 11 alin. ($2^1$) o singură împrejurare care constituie motiv temeinic pentru promovarea acţiunii în termenul special de 1 an de zile (calculat de la data comunicării sau luării la cunoştinţă despre existenţa actului administrativ unilateral cu caracter individual), şi anume aceea în care soluționarea plângerii prealabile a fost suspendată în baza unei legi speciale.

Întrucât termenul de 6 luni nu curge pe durata suspendării procedurii prealabile, indiferent că suspendarea are loc în cadrul sau în afara termenului legal de soluționare a plângerii, dar înainte de expirarea termenului de 6 luni pentru promovarea acțiunii în anulare, nu are loc nici suspendarea nici întreruperea acestui termen, ci doar amânarea începutului cursului prescripției acțiunii.

Dacă suspendarea procedurii prealabile s-a dispus după împlinirea termenului de 6 luni de la expirarea termenului de soluționare a plângerii, iar acțiunea în anulare nu a fost promovată în cadrul termenului de 6 luni, aceasta va fi prescrisă.

**!!!** Pe durata legală a suspendării soluționării plângerii prealabile, acțiunea în contencios administrativ este inadmisibilă, ca urmare a pre-maturității sale, însă reclamantul poate solicita instanței competente suspendarea provizorie a executării actului administrativ nelegal în condițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004.

În cazul acțiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, termenul curge de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal.

Ordonanţele sau dispoziţiile din ordonanţe care se consideră a fi neconstituţionale, precum şi actele administrative cu caracter normativ, care se consideră a fi nelegale, pot fi atacate oricând. Este vorba în prima parte a acestei prevederi despre situaţia întemeiată pe dispoziţiile art. 126 alin. (6) din Constituţie, potrivit

cărora instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale. Soluţia promovată de actuala reglementare în ce priveşte acţiunile împotriva ordonanţelor Guvernului este o soluţie nouă, inedită şi prin ea se urmăreşte crearea posibilităţii celui vătămat prin ordonanţe ale Guvernului de a declanşa un litigiu în instanţa de contencios administrativ, care să-i permită ridicarea excepţiei de neconstituţionalitate, în situaţia în care Curtea Constituţională nu s-a pronunţat deja asupra ordonanţelor sau dispoziţiilor din ordonanţe considerate vătămătoare.

Prin urmare, cu excepţia acţiunii în anularea actelor administrative normative şi a acţiunii împotriva ordonanţelor Guvernului, care sunt imprescriptibile, celelalte acţiuni în contenciosul administrativ, principale şi accesorii, trebuie promovate în anumite termene prevăzute de lege. Depăşirea acestor termene atrage respingerea acţiunii ca inadmisibilă datorită faptului că dreptul de a promova acţiunea a fost prescris ori reclamantul a decăzut din acest drept, în funcţie de natura termenului de care înţelege să se prevaleze.

În anumite cazuri, prin legi speciale pot fi prevăzute alte termene pentru introducerea acţiunii împotriva unor acte administrative considerate ilegale sau împotriva refuzului nejustificat al unei autorităţi publice.

Legat de actele administrative cu caracter normativ, Legea nr. 554/2004 a precizat expres că acestea pot fi atacate oricând. Deoarece şi în cazul acestora trebuie realizată procedura prealabilă, în absenţa unor prevederi legale exprese nu este clar dacă este necesar ca acţiunea în contencios administrativ să se facă şi în cazul actelor administrative normative în termen de 6 luni de la data comunicării răspunsului la reclamaţia administrativă, care marchează potrivit art. 11 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004, momentul de la care curge termenul pentru introducerea acţiunii, sau poate fi făcută oricând.

**!!!** Pentru a evita o interpretare care poate conduce la respingerea acţiunii pentru anularea actului administrativ normativ introdusă cu depăşirea termenului de 6 luni, este prudent ca şi în cazul acestor acte termenul să fie respectat.

### Exemple de bune practici. Jurisprudență

**Termenul de introducere a acţiunii:** Deşi prima instanţă a stabilit în mod

corect natura juridică a actului atacat (H.G. nr. 963/2002 privind atestarea domeniului public al judeţului Mehedinţi, precum şi al municipiilor, oraşelor şi comunelor din judeţul Mehedinţi), reţinând că acesta este un act administrativ cu caracter individual, a interpretat şi aplicat eronat prevederile art. 11 alin. (1) şi (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Astfel, nu se poate considera că termenul de decădere de un an prevăzut de art. 11 alin. (2) din acest act normativ a început să curgă pentru reclamanţi, care au calitatea de terţi în raport de actul administrativ contestat, de la data când H.G. nr. 963/2002 a fost publicată în Monitorul Oficial, de vreme ce această publicare nu a vizat şi anexele la hotărâre, prin care au fost individualizate imobilele vizate de aceasta.

Este, deci, eronat a se aprecia că reclamanţii au luat cunoştinţă de includerea imobilului revendicat în domeniul public al Judeţului Mehedinţi şi au realizat existenţa unei vătămări în dreptul lor la restituirea imobilului la momentul publicării hotărârii de Guvern în Monitorul Oficial, întrucât conţinutul hotărârii, astfel cum apare el publicat, nu oferă niciun fel de informaţii care să permită identificarea imobilelor la care se referă.

Data la care terţul a luat cunoştinţă de existenţa şi conţinutul actului administrativ contestat trebuie să rezulte fără echivoc din împrejurările de fapt stabilite prin probatoriile administrate în cauză.

În această privinţă, Înalta Curte constată, pe de o parte, existenţa unui probatoriu insuficient, iar, pe de altă parte, nerespectarea de către prima instanţă a principiului aflării adevărului în procesul civil consacrat de art. 22 C. proc. civ., care include, printre altele, îndatorirea de a stărui prin toate mijloacele legale pentru a preveni orice greşeală privind aflarea adevărului în cauză, in scopul pronunţării unei hotărâri legale şi temeinice.

În acest sens, prima instanţă era în drept să pună în discuţia părţilor şi să le ceară reclamanţilor explicaţii privind momentul la care au luat cunoştinţă de actul administrativ contestat, în condiţiile în care elementele aflate la dispoziţia instanţei nu permit clarificarea acestui aspect decisiv în soluţionarea excepţiei tardivităţii acţiunii în contencios administrativ.
(I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1207/2015, www.scj.ro )

## 7.8. Aspecte procedurale privind instituția contenciosului administrativ

Procedura în materia contenciosului administrativ își are izvorul atât în legea-cadru, Legea nr. 554/2004, cât și în prevederile Codului de procedură civilă, care reprezintă drept comun în materie. Raportul dintre legea procedurală generală și cea specială este stabilit prin art. 28 alin. (1) al Legii nr. 554/2004, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012, conform căruia *„Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil și cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de* ***putere*** *dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte”*.

Astfel, în analiza aspectelor de ordin procedural aplicabile contenciosului administrativ, trebuie recunoscute două categorii de norme procedurale aplicabile:

a) **norme procedurale specifice**, consacrate de Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările care i s-au adus prin Legea nr. 262/2007 și prin Legea nr. 76/2012;

b) **norme procedurale generale**, comune procedurii civile obișnuite, care își află izvorul în Codul civil și în Codul de procedură civilă (acestea din urmă dobândesc calitatea de drept comun în materie în măsura în care sunt compatibile cu specificitatea raporturilor care formează contenciosul administrativ și care sunt raporturi de putere).

c) Procedura în materia contenciosului administrativ se delimitează de regulă în doctrina administrativă după cum este vorba despre dispoziții care privesc:

- *sesizarea instanței de contencios administrativ;*
- *judecata în fond și soluțiile ce pot fi date;*
- *judecata în recurs și executarea hotărârii.*

### Trăsăturile generale ale procedurii contenciosului administrativ

În jurisprudența Curții Constituționale a României s-a statuat, în mod constant, faptul „că ***procedura contenciosului administrativ are un caracter special, fiind derogatorie de la regulile procedural civile***, și dă expresie prevederilor art. 52 din Legea fundamentală, oferind cadrul constituțional al protejării cetățenilor în fața eventualelor abuzuri ale autorităților publice.

În acest context, legiuitorul a stabilit că executarea hotărârilor

judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au instituit obligații în sarcina autorităților publice trebuie să fie realizată într-un anumit termen, fie cel precizat în cuprinsul hotărârii, fie, în lipsa acestuia, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile [n.a. definitive] a acesteia" (Decizia nr. 898/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 și art. 25 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Monitorul Oficial nr. 148 din 26 februarie 2016).

Trăsături caracteristice ale procedurii contenciosului administrativ:

- este alcătuită dintr-un ansamblu de **norme procedurale speciale** consacrate de legea-cadru în materie, care se completează cu normele procedurii civile obișnuite, în măsura în care există compatibilitate cu specificul raporturilor care se circumscriu instituției contenciosului administrativ;

- existența unor **excepții de la regulile aplicabile procedurii civile obișnuite**, consacrate prin alin. (2) și (3) ale art. 28: „Instanța de contencios administrativ nu poate suspenda judecarea pricinii când s-a început urmărirea penală pentru o infracțiune săvârșită în legătură cu actul administrativ atacat, dacă reclamantul - persoană vătămată - stăruie în continuarea judecării pricinii" (deci excepție de la principiul de drept penalul ține în loc civilul) și „Acțiunile introduse de persoanele de drept public și de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public, precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepția situației în care sunt formulate și pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat" (principiul disponibilității);

- ca natură juridică, normele procedurii administrative contencioase sunt **norme de drept public**, respectiv de drept administrativ;

- sub aspectul derulării sale în timp, procedura are **două etape**: procedura anterioară sesizării instanței de contencios administrativ, care este o procedură administrativă și procedura în fața instanței de contencios administrativ, care este o procedură judiciară;

- caracterul **urgent** al judecării cauzelor;

- caracterul **public** al procedurii judiciare, cu precizarea că în anumite litigii se poate aplica norma din procedura civilă, conform căreia atunci când instanța apreciază, în funcție de elementele specifice ale fiecărei spețe, poate decide ca ședința să se desfășoare în secret;

- **accesibilitatea** sub aspectul cuantumului taxelor aferente litigiilor

(taxe de timbru mult mai mici decât în litigiile civile sau comerciale).

## Sesizarea instanței de contencios administrativ

În ceea ce privește sesizarea instanței de contencios administrativ, tradițional, în doctrina administrativă au fost avute în vedere patru mari situații, primele trei fiind delimitate în funcție de subiectul de sesizare a instanței și anume:

- ***sesizarea instanței de fond de către persoana fizică sau juridică care se consideră vătămată, după exercitarea procedurii prealabile și în termenele prevăzute de lege*** (situația tipică);
- *sesizarea instanței de fond de către prefect*, atunci când consideră actul administrativ ca fiind ilegal, în baza art.123 alin.(5) din Constituția republicată (control de tutelă administrativă);
- *sesizarea instanței de fond de cel care se consideră vătămat sau, după caz, de orice persoană interesată, în condițiile prevăzute de legi speciale* (spre exemplu, în cazurile prevăzute în Legea nr. 67/2004 privind alegerea autorităților administrației publice locale);
- *sesizarea instanței de contencios administrativ împotriva unui act administrativ-jurisdicțional*, potrivit art.4 din vechea lege a contenciosului administrativ, Legea nr.29/1990, fără îndeplinirea procedurii prealabile.

**Sesizarea instanței de fond de către persoana vătămată**

În ceea ce privește subiectul care poate introduce acțiunea, din dispozițiile art. 52 alin. (1) din Constituția republicată reiese că acesta poate fi orice persoană fizică sau juridică care se consideră vătămată în drepturile sau interesele sale legitime.

Noțiunea de **persoană vătămată**:

- „orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri;

- (...) sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate."

**Subiectele de sesizare a instanței**

• orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri (persoana vătămată);

• terțul (persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept);
• Avocatul Poporului;
• Ministerul Public;
• prefectul;
• Agenția Națională a Funcționarilor Publici;
• autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal (în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice).

**Art. 28 alin. (3)**: „Acțiunile introduse de persoanele de drept public și de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public, precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepția situației în care sunt formulate și pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat."

Însuși legiuitorul realizează astfel o distincție elocventă între **contenciosul obiectiv** (ce are în vedere interesul legitim public) și **contenciosul subiectiv** (bazat pe apărarea unui drept sau interes legitim privat).

**Calitatea de reclamant**

În contenciosul **subiectiv**, au calitatea de reclamant persoanele fizice și juridice de drept privat care au fost lezate în drepturile sau interesele lor legitime prin actele administrative. Prin excepție, dacă printr-un act administrativ este lezat un drept sau interes legitim al unei persoane juridice de drept public (inclusiv al unei autorități publice), și aceasta poate avea calitatea de reclamant în acțiunea în contencios subiectiv.

*Contenciosul administrativ **subiectiv*** este acel control judecătoresc al actelor administrative care poate fi promovat numai de persoana al cărei drept a fost lezat prin activitatea ilicită a administrației publice, acest tip de contencios fiind fondat pe un drept subiectiv. De regulă, pentru a fi părți în acțiunea civilă, deci și în contenciosul administrativ subiectiv, persoanele vătămate trebuie să aibă capacitate procesuală de folosință și capacitate procesuală de exercițiu. În caz contrar, acțiunea promovată este nulă sau anulabilă.

În *contenciosul **obiectiv***, calitatea de reclamant o au anumite autorități publice care au fost învestite de lege cu competența de a acționa pentru apărarea interesului public lezat prin acte administrative nelegale. Ele dobândesc această calitate procesuală în virtutea legii, indiferent că au sau nu personalitate juridică civilă.

În concret, au această calitate:

- Ministerul Public, când apreciază că prin emiterea unui act

administrativ normativ se vatămă un interes legitim public;

- prefectul,
- Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici şi
- orice subiect de drept public abilitat de lege să apere un interes legitim public.
- De asemenea, mai pot avea calitatea de reclamant în acţiunile în contenciosul obiectiv şi *organismele sociale* care apără un anumit interes legitim public sau drepturi ori interese legitime ale unor persoane, cu condiţia respectării domeniului lor de competenţă.
- În fine, *autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal* poate promova acţiunea în anularea actului său, dacă acesta a devenit irevocabil, întrucât a produs efecte juridice, intrând în circuitul civil. În acest caz, actul administrativ care poate forma obiectul acţiunii în anulare promovată de autoritatea emitentă poate fi numai un act individual pentru că numai un asemenea act poate deveni irevocabil.

## Exemple de bune practici. Jurisprudență.

**Legitimare procesuală activă în contenciosul administrativ. Condiţii pentru învestirea instanţei de contencios administrativ:** Din interpretarea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 rezultă că pentru a se putea adresa instanţei de contencios administrativ, persoana trebuie să dovedească:

- vătămarea într-un drept al său sau într-un interes legitim;
- această vătămare să fie produsă de o autoritate publică fie printr-un act administrativ, fie prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri.

În speță, reclamanţii G.S., A.M. şi M. (S.) M.L. au chemat în judecată pe pârâtul M.E.C.T.S., solicitând obligarea acestuia la recunoaşterea diplomelor de licenţă emise de Universitatea S.H. pe numele reclamanţilor, precum şi obligarea la plata cheltuielilor de judecată.

Reclamanţii, în acţiunea adresată instanţei de fond, nu au indicat însă vătămările aduse de autoritatea publică pârâtă şi nici care este actul administrativ sau actul administrativ asimilat prin care li s-ar fi produs vătămarea.

De asemenea, reclamanţii nu au indicat actul prin care această autoritate publică ar fi afirmat nevalabilitatea diplomelor de licenţă care, conform Ordinului M.E.C.T. nr. 2284/2007, sunt eliberate de instituţiile de învăţământ, ministerul având obligaţia de a pune la dispoziţie formularele tipizate printr-o unitate de specialitate.

Chiar dacă ar exista o

culpă a ministerului în ceea ce privește modul de emitere a diplomelor formular, Înalta Curte constată că reclamanții nu au făcut dovada că ar exista un act administrativ sau un act administrativ asimilat prin care această autoritate nu ar recunoaște valabilitatea diplomei emise pe numele acestora.

Prin urmare, Înalta Curte constată că susținerile și criticile recurenților sunt neîntemeiate și nu pot fi primite, iar instanța de fond în mod corect a respins acțiunea reclamanților ca fiind neîntemeiată.

(I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 185/2014, www.scj.ro )

## Obiectul acțiunii judiciare

Potrivit **art. 8 din Legea nr. 554/2004**, obiectul acțiunii judiciare poate să aibă în vedere:

- un act administrativ unilateral;
- nesoluționarea în termen sau refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri;
- refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim;
- în plus, instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea contractului administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ.

Litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competența de soluționare a instanțelor civile de drept comun - art. 8 alin. (2), modificat prin Legea nr. 212/2018), ținând cont de regula după care „principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public”.

Potrivit acestor dispoziţii legale de principiu, reclamantul poate solicita, prin acţiunea sa:
- anularea unui act administrativ nelegal;
- obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act administrativ, la eliberarea unui alt înscris (avize, certificate, adeverinţe etc.) sau la efectuarea unei anumite operaţiuni administrative (îndreptarea unor erori sau modificarea unor evidenţe ţinute de autoritatea publică) în vederea recunoaşterii dreptului sau interesului legitim încălcat;
- obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act administrativ ori a altui înscris, în vederea recunoaşterii dreptului sau interesului legitim încălcat;
- obligarea unei autorităţi publice la punerea în executare a unui act administrativ;
- repararea pagubei produse printr-un act administrativ nelegal sau prin refuzul nejustificat al autorităţii publice pârâte de a emite un act administrativ sau alt înscris solicitat de reclamant, dacă este cazul.

Obiectul acţiunii în contencios administrativ depinde de cauza acestei acţiuni. Astfel, dacă această cauză o reprezintă existenţa unui act administrativ nelegal, reclamantul va putea solicita anularea actului şi acordarea de despăgubiri, dacă actul atacat i-a produs un prejudiciu. Dacă dreptul sau interesul legitim al reclamantului a fost lezat printr-un refuz nejustificat al autorităţii publice de a-i emite un act administrativ sau alt înscris, obiectul acţiunii în contenciosul administrativ îl va constitui obligarea autorităţii publice pârâte la emiterea acelui act sau înscris, precum şi acordarea de despăgubiri, dacă este cazul.

## Exemple de bune practici. Jurisprudență

**Obiectul acţiunii de contencios administrativ. Obligarea autorităţii publice la efectuarea unor operaţiuni administrative:** Este admisibilă, pe calea contenciosului administrativ, acţiunea prin care se urmăreşte îndreptarea unor pretinse erori şi operarea unor modificări în evidenţele, hărţile şi planurile cadastrale utilizate în procedura de stabilire a liniei de hotar dintre două unităţi administrativ-teritoriale, refuzul efectuării unor operaţiuni administrative fiind circumscris prevederilor art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 care, definind obiectul acţiunii în contencios administrativ, are în vedere şi ipoteza refuzului de efectuare a unei anumite operaţiuni necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului

legitim.

(I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1204/2013, www.legalis.ro; B.C. nr. 1/2014)

## Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului

Conţinutul art. 126 alin. (6) teza finală din Constituţia republicată, conform căruia *„instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale”*, reluat în art. 1 alin. (7) din Legea nr. 554/2004 este dezvoltat în art. 9 în nu mai puţin de 5 alineate.

Este reglementată, astfel, procedura prin care *persoana vătămată* prin Ordonanţe ale Guvernului — conţinând norme cu putere de lege — poate introduce acţiune la instanţa de contencios administrativ, însoţită de *excepția de neconstituționalitate*, ce urmează să fie transmisă Curţii Constituționale spre soluționare, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) şi (3) din Legea nr. 47/1992, republicată, situaţie în care se suspendă soluționarea cauzei pe fond.

Doar în măsura în care Curtea Constituțională se va pronunța în sensul declarării neconstituționale a ordonanţei sau unei dispoziții a acesteia, instanţa soluţionează fondul cauzei, putând acorda *despăgubiri pentru prejudiciile cauzate, anularea actelor administrative emise în baza acesteia* şi, după caz, *obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative*. În caz contrar, acţiunea se respinge ca inadmisibilă pe fond.

În acţiunile întemeiate pe art. 9 din Legea nr. 554/2004, producerea efectelor deciziei Curţii Constituționale reprezintă un *aspect procesual* și se raportează la data promovării acțiunii în contencios administrativ, iar, pe fondul acţiunii în contencios administrativ, verificarea legalităţii actului atacat reprezintă un *aspect de drept substanțial* și se apreciază de instanţa de judecată prin raportare la cadrul normativ în vigoare la data emiterii actului, care poate fi sau nu valid, în funcţie de decizia Curţii Constituționale.

Legiuitorul organic are în vedere şi situaţia în care există deja o decizie de declarare a neconstituționalității, cel vătămat dispunând de un termen de *un an* de la publicarea acesteia, în care se poate adresa instanţei de contencios administrativ. Prin acest text s-a renunţat la termenul de 6 luni de introducere a acţiunii direct la instanţa competentă, reţinându-se doar termenul mai lung de un an, ca termen de decădere.

Instanţa de judecată va lua act de neconstituționalitatea ordonanței sau dispoziției din aceasta criticate de reclamant și va admite sau va respinge acţiunea, după cum va constata, pe baza probelor administrate, că aceasta este sau nu este întemeiată.

Soluția art. 9 din lege este de natură a concilia regimul contenciosului constituţional cu cel al contenciosului administrativ, oferind un instrument juridic mult mai eficient pentru persoana vătămată de a se apăra împotriva pagubelor create de Guvern prin emiterea de ordonanțe de urgență abuzive.

## Documentele necesare

Potrivit **art. 12** al legii, *„reclamantul anexează la acțiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situația în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică, precum și orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile, dacă acest demers era obligatoriu.*

*În situația în care reclamantul introduce acțiune împotriva autorității care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluționării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile, va depune la dosar și copia certificată după acest act”.*

### Înscrisuri care trebuie depuse de reclamant odată cu cererea de chemare în judecată

Sarcina probei într-un proces civil revine reclamantului care trebuie să își dovedească pretențiile în fața instanței de judecată. În procesul de contencios administrativ, dat fiind obiectul acestuia, mijloacele de probă principale sunt înscrisurile care au stat la baza emiterii actului administrativ atacat ori a refuzului nejustificat al autorității publice de a emite un act sau alt înscris prevăzut de lege. Majoritatea acestor înscrisuri care servesc ca mijloc de probă sunt însă în posesia autorității publice pârâte care deține întreg dosarul administrativ pe baza căruia a emis actul ori refuzul nejustificat. Din acest motiv, înscrisurile respective vor fi depuse la instanță de către autoritatea publică pârâtă.

Reclamantul va anexa la cererea sa de chemare în judecată doar copia actului a cărui anulare o solicită şi copia răspunsului autorității publice la plângerea sa prealabilă împotriva acelui act. Dacă autoritatea publică nu a emis niciun răspuns, reclamantul va depune la instanţa de judecată o copie a plângerii sale

înregistrate la autoritatea publică pârâtă.

În cazul acţiunii de obligare a unei autorităţi publice la emiterea unui act ori a altui înscris, reclamantul va anexa la cererea sa de chemare în judecată copia cererii sale înregistrate la autoritatea publică prin care a solicitat emiterea actului şi copia răspunsului negativ al autorităţii publice, dacă acesta există.

În cazul în care reclamantul solicită instanţei de judecată obligarea autorităţii publice la punerea în executare a actului emis la iniţiativa sau plângerea sa, el va depune la instanţă copia acelui act.

În cazul acţiunii având ca obiect un contract administrativ, reclamantul va anexa la cererea de chemare în judecată copia acelui contract şi copia procesului-verbal de conciliere ori, dacă acesta nu există, copia somaţiei adresate pârâtului pentru executarea de bunăvoie a contractului.

În mod evident, dacă reclamantul va deţine şi alte înscrisuri, care îi servesc în dovedirea acţiunii sale, le va anexa cererii de chemare în judecată, în conformitate cu art. 150 alin. (1) C. proc. civ. care prevede că *„la fiecare exemplar al cererii se vor alătura copii de pe înscrisurile de care partea înţelege a se folosi în proces”*.

Aceste înscrisuri se depun în copii certificate de către reclamant *„pentru conformitate cu originalul”*.

## Exemple de bune practici. Jurisprudență

**Suspendarea cauzei pentru motive ce ţin de culpa părţii. Neîndeplinirea obligaţiilor procesuale din motive obiective. Nelegalitatea suspendării:** Potrivit art. 12 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, reclamantul are obligaţia de a anexa la acţiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorităţii publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale.

Neîndeplinirea acestei obligaţii de către o persoană ce se află în executarea unei pedepse privative de libertate nu poate atrage suspendarea judecăţii de către instanţă. Dimpotrivă, ţinând seama de situaţia specială a reclamantului, instanţa poate şi trebuie să solicite copia actului atacat de la autoritatea emitentă pârâtă.

(I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1512/2007, www.legalis.ro)

## Documentele necesare. Comunicarea documentației

În cazul în care reclamantul are dificultăți în obținerea actului contestat de la autoritatea publică, instanța are posibilitatea să ceară ea însăși autorității pârâte comunicarea actului și a documentației care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea pricinii. Identic se procedează în cazul refuzului nejustificat de soluționare a cererii, când interesează rațiunile care au stat la baza acestui refuz.

Și instrumentele juridice europene acordă o atenție deosebită comunicării documentației care a stat la baza emiterii actului administrativ atacat, de către autoritatea publică, la solicitarea organului jurisdicțional.

Astfel, Recomandarea Rec (2004) 20 a Comitetului de Miniștri, din cadrul Consiliului Europei, cu privire la controlul jurisdicțional asupra actelor administrației statuează că, sub rezerva excepțiilor prevăzute de legea națională în cazuri importante, autoritatea administrativă ar trebui să pună la dispoziția tribunalului documente și informații referitoare la speță.

## Introducerea în cauză a funcționarului

Legea nr. 554/2004 prevede expres, în art. 16 alin. (1), posibilitatea *introducerii în cauză a persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică pârâtă.*

Potrivit alin. (2) al art. 16, *persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.*

În mod evident, o asemenea acțiune nu este admisibilă dacă are ca obiect doar anularea actului.

Pentru ca o cerere întemeiată pe art. 16 alin. (1) să fie admisibilă, trebuie îndeplinite, în mod cumulativ, următoarele condiții:

- acțiunea principală să fie o acțiune în contencios subiectiv;

- reclamantul să fi cerut odată cu acţiunea principală şi acordarea de despăgubiri pentru prejudiciul cauzat prin actul administrativ nelegal sau prin refuzul nejustificat al autorităţii publice;

- persoana chemată în judecată să aibă calitatea de funcţionar al autorităţii publice pârâte (prin noţiunea de funcţionar înţelegem persoana învestită cu o funcţie sau demnitate publică, pentru că numai asemenea calitate poate participa la elaborarea unui act administrativ);

- obiectul acţiunii faţă de funcţionarul pârât să constea numai în obligarea acestuia la plata de despăgubiri în solidar cu autoritatea publică pârâtă.

Acţiunea reclamantului faţă de funcţionarul pârât va fi admisă numai dacă sunt îndeplinite două condiţii: a fost găsită întemeiată acţiunea în despăgubiri faţă de autoritatea publică pârâtă şi s-a dovedit vinovăţia funcţionarului care a luat parte la producerea prejudiciului prin contribuţia sa la elaborarea actului atacat (refuzului nejustificat). În acest scop, instanţa de judecată va verifica, în prealabil, dacă funcţionarul pârât are atribuţii stabilite în fişa postului sau prin alte dispoziţii legale sau administrative în domeniul în care a fost emis actul contestat sau s-a refuzat emiterea actului solicitat şi dacă acesta a întocmit operaţiuni tehnico-administrative care au legătură cu actul respectiv (rapoarte, referate, avize etc.).

Dacă funcţionarul public, care a întocmit asemenea operaţiuni, nici nu avea atribuţii în acest sens, contribuţia sa la producerea prejudiciului şi, implicit, culpa sa sunt evidente, însă în celelalte cazuri vinovăţia sa trebuie dovedită. De aceea, funcţionarul care a dobândit calitatea de pârât îl va putea chema în garanţie pe superiorul său ierarhic de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul pentru care s-a declanşat acţiunea în contencios administrativ. Dacă acţiunea în despăgubiri se va admite, dar se va face dovada că funcţionarul public s-a opus emiterii actului (în cazul acţiunii în anulare) ori, după caz, a insistat ca actul să fie emis (în cazul acţiunii împotriva refuzului nejustificat), iar superiorul său ierarhic a emis ordin scris în sens contrar, prejudiciindu-l pe reclamant, va trebui admisă cererea funcţionarului de chemare în garanţie a superiorului său ierarhic, instanţa obligându-l pe acesta din urmă la plata de despăgubiri către reclamant în solidar cu autoritatea publică pârâtă.

### Exemple de bune practici. Jurisprudență

**Refuz nejustificat de soluționare a cererii. Acțiune în stabilirea vinovăției funcționarului vinovat. Condiții de admisibilitate:** Potrivit

art. 16 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cererile în justiţie prevăzute de această lege pot fi formulate şi personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere.

Persoana care se încadrează în ipoteza prevăzută de art. 16 se află într-o situaţie specială, respectiv cea de funcţionar public, aflat în exercitarea atribuţiilor profesionale specifice, astfel că stabilirea răspunderii sale şi obligarea la plata despăgubirilor în solidar cu autoritatea publică este strâns legată de examinarea legalităţii actului administrativ şi urmează aceeaşi procedură de judecată.

Este inadmisibilă astfel acţiunea formulată în temeiul art. 16 din Legea nr. 554/2004, îndreptată exclusiv împotriva funcţionarului, fără atacarea în instanţă a actului administrativ (sau a actului administrativ asimilat) pretins vătămător, cu chemarea în judecată a autorităţii publice emitente a acestuia.

(I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 3084/2007, www.scj.ro)

## Formularea obiectului acțiunii

În cazul acțiunii împotriva unui act administrativ, reclamantul poate să solicite instanței:

- **anularea în tot sau în parte a actului,**
- **repararea pagubei cauzate și, eventual,**
- **reparații pentru daune morale.**

Despăgubirile pot viza atât *daune materiale*, cât și *daunele morale* cauzate.

Pentru daunele morale pe care le constată, instanțele de judecată sunt îndreptățite, conform legii, să acorde, numai la cerere, *despăgubiri bănești*. Sumele de bani acordate pentru repararea daunelor morale nu au o denumire proprie, ci ele sunt numite *despăgubiri*, cu toate că nu sunt despăgubiri propriu-zise, întrucât nu înlocuiesc o valoare economică prin altă valoare economică, așa cum o fac despăgubirile pentru repararea prejudiciilor patrimoniale.

Cuantumul daunelor urmează a fi **dovedit** cu înscrisuri pentru *daunele materiale* și **apreciat** pentru *daunele morale*, pornind de la scopul acestora de a repara atingerea adusă valorilor care definesc personalitatea umană și care se referă la liniște, demnitate, onoare, prestigiu profesional și alte valori similare.

## Instanța competentă

**Competența materială**
**Legea nr. 554/2004, art. 10 alin. (1)** - Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 3.000.000 de lei se soluționează în fond de **tribunalele administrativ-fiscale**, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora mai mari de 3.000.000 de lei se soluționează în fond de **secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel**, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.
**($1^1$)** Cererile privind actele administrative care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene se soluționează potrivit **criteriului valoric**, iar cererile care au ca obiect acte administrative neevaluabile se soluționează potrivit **rangului autorității**, conform prevederilor alin. (1).

În materia contenciosului administrativ activitatea de judecată în primă instanță revine, în principiu, tribunalelor și curților de apel, a căror competență materială este delimitată potrivit celor două criterii identificate chiar de legiuitor în conținutul normei juridice, respectiv:

(1) ***criteriul rangului autorității publice*** (locală sau centrală) și
(2) ***criteriul valoric*** (până la 3.000.000 de lei, inclusiv, sau mai mari de 3.000.000 de lei).

**Competența teritorială**
**Art. 10 alin. (3)** Reclamantul **persoană fizică sau juridică de drept privat** se adresează **exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său.** Reclamantul **autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora** se adresează **exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului.**
**(4)** Competența teritorială de soluționare a cauzei **se va respecta și atunci când acțiunea se introduce în numele reclamantului de orice persoană de drept public sau privat**, indiferent de calitatea acestuia din proces.

În consecință, premisa esențială de aplicare a textului o constituie **calitatea reclamantului**, titular al cererii de chemare în judecată, în funcție de aceasta stabilindu-se

instanța competentă teritorial să judece procesul.

## Exemple de bune practici. Jurisprudență

**Determinarea competenței de judecată în materia contenciosului administrativ**

Competența instanței de contencios administrativ nu este determinată strict de cadrul procesual pasiv, ci și de obiectul principal al cererii de chemare cu care a fost investită. Astfel, în situația în care persoana care se consideră vătămată înțelege să cheme în judecată atât o autoritate publică locală, cât și una centrală, pentru stabilirea instanței competente este esențială identificarea actului administrativ contestat, tipic sau asimilat, în accepțiunea art. 2 alin. (1) lit. c) și i) și art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

În cauză, obiectul principal al cererii îl reprezintă anularea actului administrativ emis de pârâta Garda Forestieră Brașov, respectiv adresa din 3 aprilie 2017, pe care reclamanta o apreciază a fi un refuz nejustificat de acordare a unor drepturi.

Cererea de acordare a despăgubirilor are caracter accesoriu față de capătul principal de cerere, fiind, astfel, incidente prevederile art. 123 alin. (1) C. proc. civ.., potrivit cărora: „Cererile accesorii, adiționale, precum și cele incidentale se judecă de instanța competentă pentru cererea principală, chiar dacă ar fi de competența materială sau teritorială a altei instanțe judecătorești (...)".

În considerarea specificului cererilor formulate în contencios administrativ, acțiunea vizând plata despăgubirilor nu poate avea decât caracter accesoriu în raport de capătul principal de cerere, fiind o consecință a înlăturării actului administrativ nelegal, potrivit art. 8 alin. (1), coroborat cu art. 18 alin. (1) și alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

Prin urmare, competența materială de soluționare a cauzei aparține tribunalului administrativ-fiscal, fiind determinată de poziționarea în sistemul autorităților publice a emitentului actului administrativ contestat, în cazul de față Garda Forestieră Brașov, autoritate publică locală".

(I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1028/2018, www.scj.ro)

## Judecarea cererilor

Procedura administrativă contencioasă are ca specific caracterul ***urgent*** al judecării cauzelor, caracterul ***public*** şi caracterul ***accesibilităţii*** în ce priveşte cuantumul taxelor.

Astfel, sub aspectul **procedurii în faţa instanţei de fond**, Legea nr. 29/1990 a prevăzut *judecata de urgență a acțiunilor, în ședință publică, sentințele* urmând *a fi redactate în cel mult cinci zile de la pronunțare*.

Procedura de urgenţă şi durata foarte scurtă pentru redactare scot în evidenţă importanţa instituţiei contenciosului administrativ pentru garantarea drepturilor fundamentale ale omului.

Potrivit reglementării actuale, *„cererile adresate instanței se judecă în ședință publică, în completul stabilit de lege. Întâmpinarea este obligatorie și se va comunica reclamantului cu cel puțin 15 zile înainte de primul termen de judecată”*, iar *hotărârile se redactează și se motivează în cel mult 30 zile de la pronunțare*.

Aşadar, soluționarea acțiunilor în contenciosul administrativ are loc după regulile Codului de procedură civilă, cu excepția unor reguli speciale privitoare la celeritatea judecăţii şi timbrarea acestor cereri. Astfel, depunerea întâmpinării de către autoritatea publică pârâtă este obligatorie şi trebuie comunicată reclamantului de către instanţa de judecată cu cel puţin 15 zile înainte de primul termen de judecată, astfel încât acesta să poată lua cunoştinţă de conţinutul apărării părţii adverse şi să nu mai solicite, în acest scop, un alt termen de judecată. De asemenea, pentru facilitarea accesului la justiţie împotriva actelor administrative considerate nelegale, taxele de timbru pentru cererile de competenţa instanţelor de contencios administrativ sunt relativ mici fiind stabilite prin O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru. Această reglementare privind taxele judiciare de timbru se aplică cererilor având ca obiect anularea actelor administrative unilaterale, nefiind aplicabilă cererilor în anularea unor contracte administrative pentru care există prevederi legale speciale în acest sens.

### Exemple de bune practici. Jurisprudență

**Necomunicarea concluziilor scrise. Garantarea dreptului la apărare. Celeritate:** În argumentarea motivului de casare, recurentul a susţinut în esenţă faptul că instanţa a soluţionat excepţia lipsei de obiect cu încălcarea dreptului său la apărare atunci când a luat în considerare susţinerile reclamantului formulate de acesta prin concluzii scrise care nu i-au fost comunicate pentru a-şi formula apărarea.

Înalta Curte constată însă faptul că din încheierea din data de 31 august 2009, în care au fost consemnate dezbaterile şi susţinerile părţilor din şedinţa de judecată de la acea dată, încheiere parte integrantă a hotărârii atacate, rezultă că instanţa a trecut la soluţionarea acestei excepţii doar după ce, în prealabil, a pus-o în discuţia părţilor, astfel cum prevăd normele de procedură civilă.

În raport cu această realitate, având în vedere totodată şi caracterul urgent al pricinii ce a impus instanţei soluţionarea acesteia cu celeritate, Înalta Curte va reţine netemeinica afirmaţiilor recurentului, în susţinerea acestui motiv de casare, şi aceasta cu atât mai mult cu cât, în conformitate cu regulile de procedură, „concluziile scrise" ale părţilor nu constituie, în principiu, acte procedurale supuse cerinţei comunicării, iar pe de altă parte nimic nu îl împiedica pe pârât să formuleze, la rândul său, astfel de concluzii prin care să-şi susţină propria înţelegere asupra situaţiei de fapt şi de drept dezbătută în cauză.

(I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1605/2010, www.legalis.ro)

## Taxele judiciare de timbru

Legea nr. 554/2004, art. 17 alin. (2) - Pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare.

**Art. 16 al OUG nr. 80/2013** - În materia contenciosului administrativ, cererile introduse de cei vătămați în drepturile lor printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a le rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege se taxează după cum urmează:

**a)** cererile pentru anularea actului sau, după caz, recunoașterea dreptului pretins, precum și pentru eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui altui înscris - 50 lei;

**b)** cererile cu caracter patrimonial, prin care se solicită și repararea pagubelor suferite printr-un act administrativ - 10% din valoarea pretinsă, dar nu mai mult de 300 lei.

## Soluțiile pe care le poate da instanța

Legea nr. 554/2004, art. 18

(1) Instanța, soluționând cererea, poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă.

(2) Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății.

(3) În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.

(4) Atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate: dispune anularea acestuia, în tot sau în parte; obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit; impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații; suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere; obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale.

**Limitele puterilor instanţei de contencios administrativ**

Potrivit art. 22 alin. (6) Cod procedură civilă (CPC), judecătorul trebuie să se pronunţe asupra a tot ceea ce s-a cerut, fără însă a depăşi limitele învestirii, în afară de cazurile în care legea ar dispune altfel.

Pornind de la aceste dispoziţii procedurale de principiu, instanţa de contencios administrativ se poate pronunţa numai asupra obiectului acţiunii cu care a fost învestită. De aceea, chiar în alin. (1), art. 18 din Legea nr. 554/2004 face trimitere la art. 8 alin. (1) din aceeaşi lege care delimitează sfera obiectului acţiunii în contenciosul administrativ.

Astfel, potrivit art. 18 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, instanţa va putea dispune, după caz:

- anularea, în tot sau în parte, a actului administrativ atacat, care poate fi un act de autoritate sau un contract administrativ;

- obligarea autorităţii publice la emiterea unui act administrativ de autoritate, la eliberarea unui alt înscris sau la efectuarea unei anumite operaţiuni administrative;

- obligarea autorităţii publice la executarea unui act administrativ unilateral (de autoritate);
- obligarea autorităţii publice pârâte la încheierea unui contract administrativ, suplinind, când interesul public o cere, consimţământul uneia dintre părţi. În această situaţie, suntem în prezenta unui refuz nejustificat al autorităţii

contractante de a emite înscrisul constatator al contractului administrativ şi de a-l semna alături de particularul desemnat câştigător al procedurii de atribuire a contractului.

Potrivit **alin. (6) al art. 18 din Legea nr. 554/2004**, la cererea părţii interesate, instanţa va putea stabili un termen de executare a obligaţiilor stabilite prin hotărârea judecătorească, sub sancţiunea plăţii unei amenzi de către conducătorul autorităţii publice pârâte pentru fiecare zi de întârziere în executarea acestor obligaţii.

Revenind la soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa de contencios administrativ, continuăm cu:

- obligarea autorităţii publice pârâte la plata de despăgubiri materiale sau (şi) morale solicitate de reclamant pentru prejudiciile suferite de acesta prin actul nelegal sau refuzul nejustificat al autorităţii publice, dacă un asemenea prejudiciu s-a produs;

- în fine, instanţa de contencios administrativ se poate pronunţa asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului sau refuzului atacat de reclamant dacă autoritatea publică pârâtă le invocă în apărarea sa, iar reclamantul contestă legalitatea acestora.

Acest demers al instanţei de contencios administrativ reprezintă o variantă a controlului indirect de legalitate, dar şi o activitate de apreciere a probelor cu înscrisuri, invocate şi depuse de părţile din proces, pe care instanţa nu le va lua în considerare, dacă sunt nelegale, pentru că nu au nicio forţă probantă.

# VIII. PROCEDURI DE CONTESTARE IN CAZUL UNOR INCĂLCĂRI ALE DREPTURILOR ÎN ACTIVITATEA ADMINISTRATIVĂ A INSTITUȚIILOR DIN SISTEMUL JUDICIAR

## 8.1. Care sunt instituțiile din sistemul judiciar

1. **Instituții judiciare în România**

- Consiliul Superior al Magistraturii;
- Inspecția Judiciară;
- Înalta Curte de Casație și Justiție;
- Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție;
- Direcția Națională Anticorupție;
- Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism;
- Școala Națională de Grefieri, Institutul Național al Magistraturii;
- Instanțele de judecată și parchetele;
- Ministerul Justiției și instituțiile aflate în subordinea/coordonarea Ministerului Justiției:

- Oficiul National de Prevenire a Criminalității și de Cooperare Pentru Recuperarea Creanțelor;
- Administrația Națională a Penitenciarelor;
- Direcția Națională de Probațiune;
- Oficiul Național al Registrului Comerțului;
- Institutul Național de Expertize Criminalistice;
- Autoritatea Națională pentru Cetățenie.

2. **Organisme și asociații profesionale cu activitate în domeniul justiției** (ex. Uniunea Națională a Notarilor Publici din România, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești, Consiliul de Mediere, asociațiile profesionale ale magistraților, mediatorilor etc.).

3. **În cadrul Uniunii Europene,** în majoritatea statelor membre există diferite categorii de instanțe. În general, trei tipuri principale de instanțe pot fi identificate:

- instanțe judecătorești de drept comun;
- instanțe specializate;

*și/sau*

- instanțe competente în materie de drept constituțional

De obicei, instanțele judecătorești de drept comun se ocupă de litigii în materie civilă (și anume litigii între cetățeni și/sau societăți) și/sau în materie penală. În plus, numeroase state membre au înființat instanțe care au competențe specifice, cum ar fi litigiile între autorități publice și cetățeni sau societăți (litigii de natură administrativă etc.).

De asemenea, în diferite state membre există o instituție sau o instanță care asigură respectarea Constituției acestora. Multora dintre aceste instanțe sau instituții li se poate solicita să verifice dacă o anumită lege sau legislație este conformă cerințelor constituționale. Unele dintre acestea pot să judece cauze individuale, dar, de obicei, doar ca instanță de ultim grad de jurisdicție.

**IMPORTANT!**

Date privind organizarea sistemului judiciar al fiecărui stat membru se regăsesc pe portalul https://e-justice.europa.eu al Uniunii Europene, în toate limbile statelor membre inclusiv în limba română, care vă permite accesul la informații referitoare la instrumentele europene în materie civilă, inclusiv la informații și notificări oficiale furnizate de statele membre.

Puteți, de asemenea, să identificați autoritățile sau instanțele competente cărora vă puteți adresa în cazul Dumneavoastră.

În afara informațiilor furnizate în paginile dedicate fiecărei țări, puteți găsi informații utile și pe următoarele site-uri europene:

*Atlasul judiciar european* - conține un instrument de căutare pentru a identifica instanța

*Asociația Consiliilor de Stat și a jurisdicțiilor administrative supreme* (ACA Europa) - „Turul Europei", în special în ceea ce privește litigiile în materie de drept constituțional și administrativ;

*Rețeaua europeană a președinților Curților Supreme de Justiție* - informații privind Curțile Supreme ale statelor membre.

În Romania informațiile privind organizarea sistemului judiciar și stadiul diferitelor dosare se regăsesc pe portalul https://portal.just.ro.

Fiecare instanță din România are un site în cadrul acestui portal. Informațiile din aceste site-uri sunt introduse și întreținute direct de către personalul instanțelor, cu excepția informațiilor despre dosare și ședințe.

Aceste informații sunt preluate automat din sistemul de gestiune a dosarului în instanță - ECRIS CDMS.

La nivel central (MJ) sunt întreţinute (adăugate, actualizate, şterse etc.) informaţiile despre circumscripţii (coduri poştale).

Informaţiile despre dosare şi şedinţe sunt actualizate automat, zilnic.

Informaţiile cele mai actuale despre activitatea instanţelor sunt cele disponibile în aplicaţia ECRIS Infokiosk ce poate fi accesată de pe terminalele infokiosk prezente în fiecare instanţă.

Portalul conţine informaţii despre dosarele care sunt pe rolul instanţei, nu şi cele despre dosarele care au fost pe rol şi care acum sunt în arhiva „pasivă" a instanţei.

În aplicaţiile Portal şi Infokiosk nu sunt disponibile informaţii despre toate dosarele din instanţe, o parte din aceste dosare fiind confidenţiale (de ex. dosarele având ca obiect adopţia).

Pentru respectarea legislaţiei în vigoare privind protecţia datelor cu caracter personal, prin intermediul portalului sau aplicaţiei infokisok nu se pot oferi alte informaţii (de ex. CNP, CUI) decât cele care sunt deja în pagina de detalii dosar.

**!!!** Găsirea instanței competente

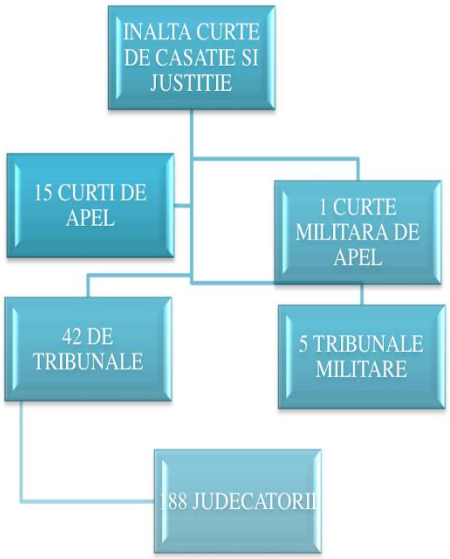
În cazul în care sunteți implicat(ă) într-o procedură judiciară, internă sau internațională, sau în cazul în care preconizați că veți fi implicat(ă), va trebui să identificați instanța care este competentă să judece cauza dumneavoastră, sau, cu alte cuvinte, care are jurisdicție. Dacă vă adresați unei instanțe nepotrivite sau dacă există un conflict de competență, riscați întârzierea considerabilă a procedurilor sau chiar respingerea cauzei dumneavoastră din cauza lipsei de competență.

În cazul în care o cauză are un caracter transfrontalier și implică, de exemplu, părți care locuiesc în state membre diferite, mai întâi va trebui să identificați statul membru în care ar trebui să aibă loc procedura. Secțiunea portalului „Prezentarea în fața unei instanțe" vă poate ghida pe parcursul acestui proces.

# 8.2. Instanțele judecătorești în România

## 8.2.1. Categorii de instanțe judecătorești

Având la bază Constituția României și Legea nr. 304/2004-republicată, sistemul judiciar din România este structurat sub forma unei piramide. În vârful piramidei se află Înalta Curte de Casație și Justiție, apoi urmează Curțile de Apel și Curțile Militare de Apel, Tribunalele, tribunalele specializate, Tribunalele Militare și la baza piramidei, Judecătoria.




**Judecătoriile** – se află sub jurisdicția Tribunalelor și sunt localizate în orașele mari din România. În prezent, există 188 de Judecătorii. Acestea au competență generală de a judeca orice proces care nu este trimis în mod expres de lege sub jurisdicția altei Curți (ex. orice acțiune cu o valoare mai mare de 200.000 RON este judecată în prima instanță de către Tribunal; toate acțiunile legate de insolvență sunt judecate în prima instanță de Tribunal). O decizie dată de prima instanță de judecată poate fi atacată cu apel la următoarea instanță ierarhică.

**Tribunalele** – sunt organizate în fiecare județ din România și București și se află sub jurisdicția Curților de Apel. În total sunt 42 de Tribunale. Tribunalele sunt competente să judece în prima instanță, apel și recurs.

**Curțile de Apel** – au sub jurisdicția lor Tribunalele și Tribunalele specializate. În prezent sunt 15 Curți de Apel situate în regiunile importante ale țării. Curțile de Apel judecă doar în Apel și Recurs în acțiunile civile. Ca primă instanță, Curtea de Apel este competentă să judece în acțiuni administrative care implică instituții central administrative (ex. Ministere) și în anumite acțiuni penale, prevăzute de lege.

**Înalta Curte de Casație și Justiție** – este instanța supremă în România, având sediul în București. Instanța este divizată în trei secții (civilă, penală și contencios administrativ și fiscal), Completul de 5 judecători și Secțiile Unite. În materie civilă Înalta Curte judecă doar în recurs. Totodată este competentă să judece recursuri în interesul legii – privind aspecte juridice soluționate diferit de

instanţele de judecată şi dă decizii preliminare privind interpretarea juridică a normelor neclare.

### 8.2.2. Etapele unui proces

Ca o regulă generală, fiecare acțiune poate trece prin două etape: prima instanţă şi apelul (cale de atac ordinară). O a doua cale de atac, extraordinară (recursul), poate fi introdusă numai pentru probleme ce țin de legalitatea hotărârii atacate, în cazuri prevăzute în mod expres în codul de procedură civilă, respectiv penală.

Există de asemenea tipuri de acţiuni care sunt judecate doar în prima instanţă, putând fi atacate numai cu recurs (ex.: acţiuni judecate în prima instanţă de Curtea de Apel ori acţiunile în contencios administrativ).

În cele din urmă, există proceduri speciale, cum ar fi *ordonanța de plată* în cazul căreia împotriva deciziei primei instanţe se poate introduce doar o contestaţie în anulare.

În prima instanţă, acţiunea este judecată de un singur judecător, în apel sunt doi judecători iar în recurs sunt trei judecători. Contestația în anulare (în cazul ordonanţei de plată) este judecată de un singur judecător.

Nu în ultimul rând, în afară de recurs, există alte două căi extraordinare de atac: contestația în anulare (a nu se confunda cu contestația în anulare din cazul ordonanţei de plată) şi revizuirea. Aceste două căi de atac permit contestarea unor hotărâri în cazuri stipulate în mod expres de lege.

În ceea ce privește competența teritorială, ca o regulă generală, acțiunile trebuie depuse la instanța competentă în aria căreia pârâtul își are domiciliul sau sediul.

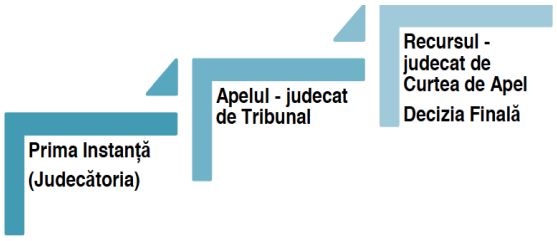
Codul de Procedură Civilă prevede, de asemenea, norme speciale de competență în diferite cazuri (ex.: în cazul acțiunilor imobiliare instanța competentă este cea în aria căreia se află clădirea sau terenul, în cazurile legate de asigurări instanța competentă este stabilită în funcție de domiciliul persoanei asigurate, în cazul acțiunilor în contencios administrativ instanța competentă este cea de la domiciliul reclamantului persoană fizică).

Acolo unde legea prevede competență alternativă teritorială între diferite instanțe, părțile pot alege instanța căreia să i se adreseze.

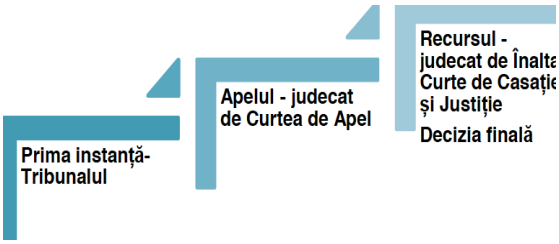
**!!!** Este foarte important să consultăm un specialist pentru identificarea instanței competente să judece un litigiu.

## Exemple de parcurs judiciar

**O acțiune civilă sub valoarea de 200.000 RON**




**O acțiune civilă cu a valoare mai mare de 200.000 RON**




## 8.2.3. MINISTERUL PUBLIC

### Prevederi constituționale – principii

Ministerul Public este definit în Constituția României, în Titlul III, Capitolul VI (art. 124 – 134), intitulat **Autoritatea judecătorească**. Legea fundamentală statuează că, alături de instanțe, Ministerul Public este parte componentă a autorității judecătorești. Atribuțiile Ministerului Public în ansamblul arhitectural al statului sunt precizat în art. 131 din Constituție, intitulat **Rolul Ministerului Public**:

1. În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.
2. Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete, în condițiile legii.
3. Parchetele funcționează pe lângă instanțele de judecată, conduc și supraveghează activitatea de cercetare penală a poliției judiciare, în condițiile legii.

Activitatea procurorilor, prin care Ministerul Public își exercită atribuțiile, este reglementată în art. 132 din legea fundamentală, intitulat - Statutul procurorilor:

- **LEGALITATEA**, ca principiu ce fundamentează activitatea procurorilor, presupune că, în vederea protejării unui interes public, aceștia trebuie să acționeze în modul și prin mijloacele prevăzute de lege ori de câte ori sunt întrunite condițiile. Procurorii nu pot acționa decât în limitele competențelor lor, prin mijloacele și în cazurile stabilite prin dispozițiile legale. Cu alte cuvinte, își exercită atribuțiile numai în temeiul legii. Misiunea specifică de esență a Ministerului Public este asigurarea respectării legii.

- **IMPARȚIALITATEA**, al doilea principiu din enumerarea legiuitorului constituant, trebuie înțeles în cheia prevederilor art. 16 din Constituție care statuează că "Nimeni nu este mai presus de lege". Procurorii sunt reprezentanți ai întregii societăți, apără ordinea de drept, drepturile și libertăților cetățenilor și în activitatea lor nu le este permis să țină cont de calitatea persoanelor

cercetate. Totodată, ei trebuie să se asigure că acest principiu este respectat și de cei a căror activitate o supraveghează.

- **SUBORDONAREA IERARHICĂ**, probabil cel mai dezbătut principiu al activității Ministerului Public, se concretizează în aceea că procurorii din fiecare parchet sunt subordonați conducătorului acelui parchet, iar acesta din urmă este subordonat conducătorului parchetului ierarhic superior din aceeași circumscripție teritorială. Dispozițiile procurorului ierarhic superior sunt obligatorii pentru procurorii din subordine, în limitele respectării legii. În soluțiile dispuse însă procurorul este independent, în condițiile prevăzute de lege. În cazul dispozițiilor contrare legii, procurorul ierarhic superior poate să îndeplinească oricare dintre atribuțiile procurorilor din subordine și, în plus, să suspende ori să infirme actele și dispozițiile contrare legii.

## Atribuțiile procurorilor

Atribuțiile procurorilor sunt prevăzute în Capitolul II, Secțiunea a 5-a din Codul de procedură penală, care la art. 55 alin. 2 stipulează că procurorii sunt constituiți în parchete care funcționează pe lângă instanțele judecătorești și își exercită atribuțiile în cadrul Ministerului Public", atribuțiile acestora în cadrul procesului penal fiind enumerate în art. 55 alin. 3:

- supraveghează sau efectuează urmărirea penală;
- sesizează judecătorul de drepturi și libertăți și instanța de judecată;
- exercită acțiunea penală;
- exercită acțiunea civilă, în cazurile prevăzute de lege:
- încheie acordul de recunoaștere a vinovăției, în condițiile legii;
- formulează și exercită contestațiile și căile de atac prevăzute de lege împotriva hotărârilor judecătorești;
- orice alte atribuții prevăzute de lege.

## Competența procurorilor

Ca și atribuțiile, competența procurorilor este stipulată în Codul de procedură penală, la art. 56, potrivit căruia:

(1) Procurorul conduce și controlează nemijlocit activitatea de urmărire penală a poliției judiciare și a organelor de cercetare penală speciale, prevăzute de lege. De asemenea, procurorul supraveghează ca actele de urmărire penală să fie efectuate cu respectarea dispozițiilor legale.

(2) Procurorul poate să efectueze orice act de urmărire penală în cauzele pe care le conduce și le supraveghează.

(3) Urmărirea penală se efectuează, în mod obligatoriu, de către procuror:

a. în cazul infracțiunilor pentru care competența de judecată în primă instanță aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție sau curții de apel;

b. în cazul infracțiunilor prevăzute la art. 188-191, art. 257, art. 276, art. 277, art. 279, art. 280-283 și art. 289-294 din Codul penal;

c. în cazul infracțiunilor săvârșite cu intenție depășită, care au avut ca urmare moartea unei persoane;

d. în cazul infracțiunilor pentru care competența de a efectua urmărirea penală aparține Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism sau Direcției Naționale Anticorupție;

e. în alte cazuri prevăzute de lege.

(4) Urmărirea penală în cazul infracțiunilor săvârșite de militari se efectuează, în mod obligatoriu, de procurorul militar.

(5) Procurorii militari din cadrul parchetelor militare sau secțiilor militare ale parchetelor efectuează urmărirea penală potrivit competenței parchetului din care fac parte, față de toți participanții la săvârșirea infracțiunilor comise de militari, urmând a fi sesizată instanța competentă potrivit art. 44.

(6) Este competent să efectueze ori, după caz, să conducă și să supravegheze urmărirea penală procurorul de la parchetul corespunzător instanței care, potrivit legii, judecă în primă instanță cauza cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel.

Când anumite acte de urmărire penală trebuie să fie efectuate în afara razei teritoriale în care se face urmărirea, procurorul sau, după caz, organul de cercetare penală poate să le efectueze el însuși ori procurorul poate dispune efectuarea lor prin comisie rogatorie sau prin delegare, potrivit art. 59 din Codul de referitor la extinderea competenței teritoriale. În cazurile urgente, conform art. 60 din Cod, ”procurorul sau organul de cercetare penală, după caz, este obligat să efectueze actele de urmărire penală care nu suferă amânare, chiar dacă acestea privesc o cauză care nu este de competența acestuia. Lucrările efectuate în astfel de cazuri se trimit, de îndată, procurorului competent”.

Parchetele funcţionează pe lângă fiecare curte de apel, tribunal, tribunal specializat, tribunal militar şi judecătorie. Parchetele de pe lângă curţile de apel şi tribunale sunt singurele parchete care au personalitate juridică.

Toate parchetele sunt coordonate de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Acesta are personalitate juridică şi, pe lângă activitatea de coordonare a parchetelor, mai gestionează şi bugetul Ministerului Public. Tot în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie funcţionează şi Direcţia de Investigare a Infracţiunilor de Criminalitate Organizată şi Terorism, precum şi Departamentul Naţional Anticorupţie.

În actuala reglementare privind sistemul judiciar, arhitectura Ministerului Public este reprezentată de o structură piramidală, în vârf fiind situat Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Pe celelalte trei nivele se situează, în ordine descendentă, parchetele de pe lângă curțile de apel (în număr de 15), parchetele de pe lângă tribunale (în număr de 42) și parchetele de pe

lângă judecătorii (în număr de 188). În cadrul fiecărui parchet funcționează un colegiu de conducere, iar în funcție de rangul ierarhic și dimensiunea parchetului, conducătorul acestuia poate fi ajutat de unul sau mai mulți adjuncți.

Pe lângă fiecare instanță militară funcționează câte un parchet militar. Un loc aparte în Ministerul Public îl au parchetele militare care, ca urmare a intrării în vigoare a noului Cod de procedură penală, cu modificările și completările aduse prin Legea de punere în aplicare nr. 255/2013, sunt următoarele:

- parchetele militare de pe lângă tribunalele militare, situate în București, Cluj Napoca, Iași și Timișoara;
- Parchetul Militar de pe lângă Curtea Militară de Apel București.

### Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

Este condus de un procuror general (care este în mod implicit și cel care conduce Ministerul Public), ajutat de un prim-procuror general adjunct și de un procuror general adjunct. În cadrul acestei unități de parchet funcționează un colegiu de conducere, care hotărăște asupra problemelor generale ale Ministerului Public. Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este organizat în direcții, secții, servicii și birouri.

Două dintre structuri - Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT) și Direcția Națională Anticorupție (DNA), datorită competenței specializate și a structurii lor complexe, au personalitate juridică și propriile legi de funcționare. Secțiile operative ale Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sunt Secția de urmărire penală și criminalistică și Secția parchetelor militare, în aceasta din urmă desfășurându-și activitatea procurori militari.

### Parchetele de pe lângă Curțile de Apel

În cadrul Ministerului Public există 15 unități de parchet ce funcționează pe lângă cele 15 curți de apel din țară, aceste unități de parchet având personalitate juridică și fiind conduse de procurori generali.

### Parchetele de pe lângă Tribunale

În total există 42 de parchete ce funcționează pe lângă cele 42 de tribunale, câte unul în fiecare județ al României, precum și unul în București. Parchetele de pe lângă tribunale au personalitate juridică, sunt conduse de prim-procurori și se subordonează unui parchet de pe lângă o curte de apel.

## 8.3. Rolul Avocatului Poporului în procesul judiciar

Insuficienţa controlului jurisdicţional asupra administraţiei publice, datorată faptului că judecătorul este lipsit de putere în faţa lacunelor legislative sau redactării defectuoase a textelor legale, dar cauzată, în egală măsură şi de lipsa de rapiditate şi accesibilitate la instanţa de judecată, a condus treptat în statele occidentale la instituirea unor autorităţi însărcinate cu controlul administraţiei prin alte mijloace. Printre acestea, Avocatul Poporului (Ombudsmanul sau Mediatorul) ocupă un loc important.

Acest organ de control îşi trage de regulă, forţa din susţinerea Parlamentului, fiind numit sau ales de către acesta, îşi realizează misiunea într-o manieră administrativă, controlul pe care-l exercită desfăşurându-se asupra activităţii autorităţilor administraţiei publice. Demersurile Avocatului poporului se realizează din oficiu sau la sesizarea unei persoane fizice care se consideră vătămată prin acţiunea unei autorităţi administrative. Avocatul Poporului, constatând existenţa vătămării şi culpa autorităţii administrative, emite recomandări către administraţie ori, dacă apreciază că nu există altă cale pentru înlăturarea vătămării, înaintează acţiuni în justiţie pentru persoana vătămată.

Existența instituției Avocatului Poporului în sistemul constituțional românesc constituie materializarea exercitării **dreptului de petiționare** - drept fundamental prevăzut de Constituție, gratuit, drept garanție pentru exercitarea tuturor drepturilor și libertăților fundamentale cetățenești.

### 8.3.1. Rolul Mediatorului European (Avocatul Poporului) în Uniunea Europeană

**Reglementare:** Tratatul privind Uniunea Europeană, semnat la Maastricht în 1992 care, în art. 8 D, alin. 2 prevede că “orice cetăţean al Uniunii se poate adresa Mediatorului instituit în conformitate cu dispoziţiile art. 138 E”.

**Denumire:** Parlamentul European a ales denumirea oficială de Mediator al Uniunii Europene, dar în mod curent, chiar şi în documentele oficiale ale Uniunii Europene este numit Mediator European.

**Atribuţii:** Mediatorul european îşi desfăşoară activitatea în domenii importante, relevante în ceea ce priveşte garantarea respectării normelor juridice în raport cu drepturile şi libertăţile cetăţeanului. Instituția investighează plângerile cetăţenilor europeni cu privire la administrarea defectuoasă de către instituțiile şi organismele Uniunii Europene a drepturilor și libertăților cetățenești în domenii precum, spre exemplu, **comportament abuziv, discriminare, abuz de putere, lipsa de informaţii sau refuzul de a furniza informaţii, întârzieri nejustificate sau proceduri incorecte,etc.**

Pe site-ul instituției, activitatea sa este organizată în funcție de următoarele categorii generale:

**Transparență** - se asigură că organismele UE garantează transparența procesului decizional al Uniunii Europene, inclusiv accesul public la documente și informații, precum și rolul lobby-ului;

**Responsabilitate** și proces decizional incluziv;

**Etică**: Gestionează fondurile publice ale UE;

**Drepturi fundamentale**;

**Proceduri și practici administrative**: Aspecte legate de personalul UE.

Atribuțiile Mediatorului european decurg din actele normative care reglementează limitativ misiunea și scopul acestei instituții, astfel: *Anchete cu privire la plângerile admisibile* - demarate în cazul în care se constată că sunt indicii și motive temeinic justificate; *Anchete proprii* - în cazuri de autosesizare - respectând aceleași proceduri ca în cazul plângerilor; *Medierea situațiilor pe cale amiabilă* - colaborează cu instituția vizată în scopul identificării soluțiilor optime pentru rezolvarea problemei.

**Cum putem depune o plângere la Mediatorul European.**

Admisibilitatea plângerii : În lumina dispozițiilor legale cu caracter european, admisibilitatea plângerii este o condiție *sine qua non* pentru declanșarea procedurii. Există câteva elemente importante ce contribuie la fundamentarea unei cereri considerate admisibile:
- plângerea să facă obiectul unei fapte de administrare defectuoasă a instituțiilor, organismelor și organizațiilor UE ( nu pot fi admise cereri ce au ca obiect încălcări ale autorităților naționale din statele membre, chiar dacă plângerile au ca obiect chestiuni ce privesc UE);
- nu pot fi admisibile plângeri care se află pe rolul instanțelor de judecată nici plângeri ce au ca obiect probleme personale;
- plângerea trebuie depusă în termen de doi ani de la data la care persoana afectată și-a dat seama de fapte.
- Plângerile adresate Ombudsmanului european pot fi depuse online la adresa https://www.ombudsman.europa.eu

## 8.3.2. Avocatul Poporului în sistemul constituțional și legislativ românesc

Instituția Avocatului Poporului este relativ nouă pentru sistemul legislativ românesc, atât sub aspectul strict tehnic al reglementării, cât și sub cel al filosofiei care susține instituția, nefiind cunoscută în tradiția juridică a țării noastre până la adoptarea Constituției din 1991.

**Reglementare :**

**Constituția României** reglementează instituția Avocatului Poporului în cuprinsul următoarelor texte:

**Articolul 58**

(1) Avocatul poporului este numit pe o perioadă de 5 ani pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice. Adjuncţii Avocatului poporului sunt specializaţi pe domenii de activitate.

(2) Avocatul poporului şi adjuncţii săi nu pot îndeplini nicio altă funcţie publică sau privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul superior.

(3) Organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului poporului se stabilesc prin lege organică.

**Articolul 59**

(1) Avocatul Poporului îşi exercită atribuţiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile şi în libertăţile lor, în limitele stabilite de lege.

(2) Autorităţile publice sunt obligate să asigure Avocatului Poporului sprijinul necesar în exercitarea atribuţiilor sale

**Articolul 60**

(1) Avocatul Poporului îşi exercită atribuţiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile şi în libertăţile lor, în limitele stabilite de lege.

(2) Autorităţile publice sunt obligate să asigure Avocatului Poporului sprijinul necesar în exercitarea atribuţiilor sale.

**Legea nr. 35/1997 privind organizarea şi funcţionarea Avocatului poporului republicată în Monitorul Oficial cu numărul 181 din data de 27 februarie 2018** prevede următoarele:

**Articolul 2**

Instituţia Avocatul Poporului este instituţie naţională pentru promovarea şi protecţia drepturilor omului, în sensul stabilit prin Rezoluţia Adunării Generale a Organizaţiei Naţiunilor Unite (ONU) nr.48/134 din 20 decembrie 1993 prin care au fost adoptate principiile de la Paris.

Avocatul Poporului se bucură prin lege de un statut special, asemănător în unele privinţe cu cel al parlamentarilor.

**Organizarea instituţiei.** În exercitarea atribuţiilor potrivit misiunii asumate, Avocatul Poporului este asistat de adjuncţi specializaţi pe domenii de activitate:

a) drepturile omului, egalitate de şanse între bărbaţi şi femei, culte religioase şi minorităţi naţionale;

b) drepturile familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap;

c) apărarea, protecţia şi promovarea drepturilor copilului;

d) armată, justiţie, poliţie, penitenciare;

e) proprietate, muncă, protecţie socială, impozite şi taxe;

f) prevenirea torturii şi a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante în locurile de detenţie, prin Mecanismul Naţional de Prevenire.

## Trăsăturile activității Avocatului Poporului

- Independența funcțională;
- Continuitatea;
- Publicitatea;
- Disponibilitatea;
- Gratuitatea.

**Particularitățile instituției**: Instituția Avocatul Poporului este *singura structura națională desemnată să exercite atribuțiile prevăzute de Protocolul opțional adoptat la New York la 18 decembrie 2002 la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante*.

### Termenul de "tortură" în sensul convenţiei.

Potrivit art.2 termenul tortură înseamnă: orice act prin care se provoacă unei persoane, cu intenţie, o durere sau suferinţe puternice, fizice ori psihice, mai ales cu scopul de a obţine de la această persoană sau de la o persoană terţă informaţii sau mărturisiri, de a o pedepsi pentru un act pe care aceasta sau o terţă persoană l-a comis ori este bănuită că l-a comis, de a o intimida sau de a face presiuni asupra ei ori de a intimida sau a face presiuni asupra unei terţe persoane, sau pentru oricare alt motiv bazat pe o formă de discriminare oricare ar fi ea, atunci când o asemenea durere sau astfel de suferinţe sunt aplicate de către un agent al autorităţii publice sau de orice altă persoană care acţionează cu titlu oficial sau la instigarea ori cu consimţământul expres sau tacit al unor asemenea persoane. Acest termen nu se referă la durerea ori suferinţele rezultând exclusiv din sancţiuni legale, inerente acestor sancţiuni sau ocazionate de ele.

### Tortura în lumina dispoziţiilor noului codului penal, capitolul II - infracţiuni privind frontiera de stat.

*Articolul 282 Tortura*

(1) Fapta funcţionarului public care îndeplineşte o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat sau a altei persoane care acţionează la instigarea sau cu consimţământul expres ori tacit al acestuia de a provoca unei persoane puternice suferinţe fizice ori psihice:

a) în scopul obţinerii de la această persoană sau de la o terţă persoană informaţii sau declaraţii;

b) în scopul pedepsirii ei pentru un act pe care aceasta sau o terţă persoană l-a comis ori este bănuită că l-a comis;

c) în scopul de a o intimida sau de a face presiuni asupra ei ori de a

intimida sau a face presiuni asupra unei terţe persoane;

d) pe un motiv bazat pe orice formă de discriminare se pedepseşte cu închisoarea de la 2 la 7 ani şi interzicerea exercitării unor drepturi

(2) Dacă fapta prevăzută în alin. (1) a avut ca urmare o vătămare corporală, pedeapsa este închisoarea de la 3 la 10 ani şi interzicerea exercitării unor drepturi.

(3) Tortura ce a avut ca urmare moartea victimei se pedepseşte cu închisoarea de la 15 la 25 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi.

(4) Tentativa la infracţiunea prevăzută în alin. (1) se pedepseşte.

(5) Nicio împrejurare excepţională, oricare ar fi ea, fie că este vorba de stare de război sau de ameninţări cu războiul, de instabilitate politică internă sau de orice altă stare de excepţie, nu poate fi invocată pentru a justifica tortura. De asemenea, nu poate fi invocat ordinul superiorului ori al unei autorităţi publice. (6) Nu constituie tortură durerea sau suferinţele ce rezultă exclusiv din sancţiuni legale şi care sunt inerente acestor sancţiuni sau sunt ocazionate de ele.

**Privarea de libertate în accepţiunea protocolului**: Orice formă de detenţie sau închisoare, sau plasarea unei persoane într-un mediu public sau privat de reţinere din care nu îi este permis să plece după voia sa, prin ordinul oricărei autorităţi judiciare, administrative sau de altă natură.

**Legea 35/1997 privind organizarea şi funcţionarea Avocatului Poporului** republicată reglementează domeniul privind prevenirea torturii în locurile de detenţie al cărui scop este acela de a monitoriza în mod regulat tratamentul aplicat persoanelor aflate în locurile de detenţie în vederea consolidării protecţiei acestora împotriva torturii şi a pedepselor şi tratamentelor inumane sau degradante şi a exercitării fără discriminare a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale acestora.

În scopul realizării misiunii sale, activităţile pot fi realizate prin:

a) Vizitarea anunţată sau inopinată a locurilor de detenţie în scopul verificării condiţiilor de detenţie şi a tratamentului aplicat persoanelor private de libertate;

b) Formularea unor recomandări conducerilor locurilor de detenţie vizitate în urma vizitelor efectuate;

c) Formularea de propuneri de modificare şi completare privind legislaţia în domeniu sau observaţii privind iniţiativele legislative în domeniu;

d) Întocmirea proiectului părţii componente referitoare la prevenirea torturii a raportului anual de activitate al Avocatului Poporului;

e) Formularea de propuneri şi observaţii privind elaborarea, modificarea şi completarea de strategii şi politici publice în

domeniul prevenirii torturii şi a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante în condiţiile legii;

f) Menţinerea legăturii cu Subcomitetul de prevenire;

g) Analizarea, implementarea, monitorizarea şi evaluarea, sub conducerea Avocatului Poporului, a programelor internaţionale de asistenţă tehnică şi financiară pentru realizarea scopului Domeniului privind prevenirea torturii în locurile de detenţie;

h) Coordonarea organizării campaniilor de informare, de educare şi instruire în scopul prevenirii torturii şi a pedepselor sau tratamentelor aplicate cu cruzime, inumane sau degradante.

În lumina Convenţiei, Protocolului şi legislaţiei interne, **dreptul de sesizare către Avocatul Poporului aparţine**:

- tuturor persoanelor fizice fără deosebire de cetăţenie, vârstă, sex, apartenenţă politică sau convingeri religioase;
- persoanelor aflate în centre de detenţie ( în temeiul dispoziţiilor art.34 alin1 prin loc de detenţie se înţelege orice loc în care persoanele sunt private de libertate în baza unei decizii a unei autorităţi, la cererea acesteia sau cu acordul expres sau tacit ) Sunt considerate centre de detenţie potrivit dispoziţiilor legii nr.35/1997 republicată: penitenciarele, inclusiv penitenciarele-spital; centrele educative, centrele de detenţie; centrele de reţinere şi arestare preventivă; serviciile de tip rezidenţial pentru minorii care au săvârşit fapte penale şi nu răspund penal; spitalele de psihiatrie şi pentru măsuri de siguranţă, spitalele de psihiatrie; centrele de tranzit; centrele de cazare a străinilor luaţi în custodie publică, aflate în subordinea şi administrarea Inspectoratului General pentru Imigrări; centrele speciale de primire şi cazare a solicitanţilor de azil aflate în subordinea Inspectoratului General pentru Imigrări, având regimul juridic al zonei de tranzit; centrele în care se acordă servicii de asistenţă pentru consumatorii de droguri, în regim închis; orice alt loc care îndeplineşte condiţiile prevăzute la alin. (1) sau face parte din sistemul de sănătate sau sistemul de asistenţă socială.
- societăţilor reglementate de Legea societăţilor nr.31/1990, republicată, cu modificările şi completările ulterioare; - asociaţiilor ori altor persoane juridice.

## Ce este dreptul de petiţionare?

Dreptul de petiţionare este un drept constituţional reglementat de articolul 51 al legii fundamentale, recunoscut tuturor persoanelor fără privilegii şi discriminări, exercitat în raport cu autorităţile publice. Petiţia urmăreşte valorificarea dreptului de a sesiza, de a cere o explicaţie ori o solicitare unei autorităţi publice în numele unui interes general sau particular.

**Condiţii pentru admisibilitatea petiţiei adresată Avocatului Poporului**

- cererea /sesizarea să fie făcută în scris;
- să se indice numele şi domiciliul persoanei lezate;
- să fie precizate drepturile şi libertăţile care au fost încălcate;
- să fie precizată / indicată autoritatea administrativă ori funcţionarul public care a prilejuit încălcarea dreptului pretins;
- să fie dovedită întârzierea sau refuzul administraţiei publice de a soluţiona legal petiţia;
- petiţiile să fie transmise nu mai târziu de un an de la data la care a luat cunoştinţă de încălcarea dreptului pretins.

## Care sunt actele care nu fac obiectul sesizării avocatului poporului?

- actele emise de Camera Deputaţilor, de Senat sau de Parlament; - actele şi faptele deputaţilor şi senatorilor ale Preşedintelui României, ale Curţii Constituţionale, ale preşedintelui Consiliului Legislativ, ale autorităţii judecătoreşti, precum şi ale Guvernului, cu excepţia legilor şi a ordonanţelor.

## Modalităţi procedurale efective folosite în scopul rezolvării petiţiilor

Avocatul Poporului sesizează autorităţile administraţiei publice asupra ilegalităţii actelor sau faptelor administrative (sunt asimilate actelor administrative tăcerea organelor administraţiei publice precum şi emiterea tardivă a actelor) şi va cere în funcţie de particularitatea fiecărui caz în parte, revocarea actului administrativ, repararea prejudiciilor produse precum şi punerea persoanei fizice în situaţia anterioară.

În cazul în care Avocatul Poporului constată că soluţionarea petiţiei este de competenţa autorităţii judecătoreşti, se poate adresa, ministrului justiţiei, Consiliului Superior al Magistraturii, Ministerului Public sau preşedintelui instanţei de judecată. Avocatul Poporului poate sesiza Guvernul cu privire la orice act sau fapt administrativ ilegal al administraţiei publice centrale şi al prefecţilor. Avocatul Poporului poate înştiinţa preşedinţii celor două Camere precum şi Primul Ministru cu privire la: cazuri grave de corupţie, nerespectarea legilor ţării ori eventuale lacune legislative.

## Obligaţiile procedurale ale autorităţilor

În scopul garantării efective a dreptului de petiţionare, legiuitorul a prevăzut limitativ termene înlăuntrul cărora autorităţile pot înlătura ilegalităţile comise, astfel: - 30 de zile de la data sesizării autorităţii; - 45 de zile în cazul autorităţilor ierarhic superioare; - În cazul în care autoritatea publică sau funcţionarul public aparţin administraţiei publice, Avocatul Poporului se adresează prefectului ce are obligaţia de a răspunde într-un termen de 45 de zile; - 20 de zile în cazul Guvernului - neadoptarea de către Guvern a măsurilor privitoare la ilegalitatea actelor sau faptelor administrative

semnalate înlăuntrul termenului de 20 zile, duce la sesizarea Parlamentului.

## Avocatul copilului

Domeniul privind apărarea, protecţia şi promovarea drepturilor copilului este coordonat de un adjunct al Avocatului Poporului, denumit Avocatul Copilului.

Atribuţii principale:

- acţionează în scopul promovării şi protejării drepturilor copiilor în vârstă de până la 18 ani, susţine şi încurajează respectarea şi promovarea drepturilor copiilor în condiţiile legii;

- soluţionează sesizările individuale făcute de copii sau de reprezentanţi ai acestora în legătură cu acţiunile instituţiilor publice din domeniul sănătăţii, educaţiei, protecţiei speciale a copilului, din domeniul aplicării măsurilor privative şi neprivative de libertate şi ale oricărei instituţii a căror activitate este incidentă domeniului protecţiei şi promovării drepturilor copilului;

- soluţionează orice sesizare în legătură cu încălcarea unuia sau mai multor drepturi ale copilului;

- sesizează de îndată, din oficiu sau la cerere, organele de urmărire penală atunci când constată existenţa unor indicii privind săvârşirea unor fapte prevăzute de legea penală împotriva copiilor.

**Modalitatea de transmitere a unei petiţii**

Petiţiile se transmit personal sau prin mandatar la Serviciul de Registratură al instituţiei sau în cadrul birourilor teritoriale ale instituţiei Avocatului Poporului, pentru petiţiile transmise prin poştă la sediul instituţiei, pentru petiţiile transmise poştă electronica la adresa: avp@avp.ro, pentru petiţiile prin fax: 021 312 49 21

| BIROURILE TERITORIALE ALE INSTITUȚIEI AVOCATUL POPORULUI | Județe din competența teritorilă |
|---|---|
| Alba Iulia | Alba, Sibiu, Hunedoara |
| Piteşti | Argeş, Vâlcea |
| Bacău | Bacău, Neamț |
| Oradea | Bihor, Satu Mare |
| Suceava | Suceava, Botoşani |
| Braşov | Braşov, Covasna |
| Slobozia | Călăraşi, Giurgiu, Ialomița, Ilfov, Teleorman |
| Cluj-Napoca | Cluj,Bistrița-Năsăud, Maramureş, Sălaj |
| Constanța | Constanța, Tulcea |
| Craiova | Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt |
| Galați | Galați, Brăila, Vrancea |
| Iaşi | Iaşi, Vaslui |
| Târgu Mureş | Mureş, Harghita |
| Ploiești | Prahova,Buzău, Dâmbovița |
| Timişoara | Timiş, Arad, Caraş-Severin |

**Exemplu de caz soluționat de Avocatul Poporului**

Dosar nr. 536/2011.

*Obiectul petiției:* petentul, deținut în Penitenciarul Gherla, arată că la data de 24.06.2011, domnia sa a formulat o cerere prin care solicita admiterea la frecventarea cursurilor şcolare. Potrivit afirmaţiilor petentului, în ciuda faptului că Comisia de individualizare a stabilit că nevoile educaţionale ale domniei sale sunt completarea studiilor, petentul nu a fost cuprins în nici un program educativ, fapt de natură a-i prejudicia dreptul la învăţătură.

Faţă de aspectele sesizate, instituţia Avocatul Poporului Biroul teritorial Cluj a sesizat Penitenciarul Gherla.

*Rezultate:*

Urmare a demersului întreprins de instituţia Avocatul Poporului biroul Teritorial Cluj la Penitenciarul Gherla, autoritatea sesizată ne-a informat că, în urma unui incident constând în agresarea altui deţinut, petentului i s-a modificat regimul de executare a pedepsei privative de libertate, din regimul închis, în regimul de maximă siguranţă, fiind totodată inclus în categoria persoanelor care prezintă risc pentru siguranţa penitenciarului. Dat fiind faptul că, în conformitate cu dispoziţiile Regulamentului de aplicare a Legii 275/2006 cursurile şcolare sunt frecventate doar de persoanele deţinute care nu se încadrează în această categorie, Comisia de analiză a solicitărilor de înscriere la şcoală a decis ca petentul să fie inclus în programul de şcolarizare doar în momentul declasificării sale din categoria persoanelor cu risc pentru siguranţa penitenciarului.

## Formular tip de petiţie adresată Avocatului Poporului

**Domnule Avocat al Poporului,**

1.Subsemnatul, .....(Numele şi prenumele cu majuscule), domiciliat în (reşedinţa ori altă adresă unde puteţi fi găsit) ..... str. ..... nr. ..... bl. ..... sc. ..... ap. ....., judeţ/sector .....telefon .....

Mi s-au încălcat următoarele drepturi şi libertăţi: ..... .....

Încălcările au fost produse de ..... .....(autoritatea administrativă sau funcţionarul vinovat)

Descriu succint, mai jos, faptele invocate prin care mi s-au încălcat drepturile:

..... ..... .....

Menţionez că anterior am mai sesizat următoarele autorităţi publice:

..... ..... .....

La sesizările mai sus menţionate am primit următorul răspuns:

..... ..... .....

Mă consider în continuare vătămat pentru următoarele considerente:

..... ..... .....

Am luat la cunoştinţă despre existenţa încălcării care îmi produce o vătămare la data de ……

În dovedirea celor afirmate depun următoarele acte (în copie, nu în original): ……
……
……

Menţionez că cererea face/nu face obiectul unei cauze aflate pe rolul unei instanţe judecătoreşti.

Doresc ca toate informaţiile şi rezultatele acestei cereri să rămână confidenţiale.

Petiţia este depusă personal/prin mandatar

Data ……

Semnătura ……

# 8.4. Transparența operațiunilor administrative în procesul judiciar

## 8.4.1. Activitatea compartimentelor auxiliare ale instanțelor judecătorești

**Cadrul legal general**

Cele mai importante acte normative care reglementează organizarea instanţelor și enumeră compartimentele auxiliare și atribuţiile personalului auxiliar ce lucrează în cadrul acestor compartimente sunt următoarele:

1. Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

2. Hotărârea nr. 387/2005 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii pentru aprobarea Regulamentului de ordine interioara al instanţelor judecătoreşti, cu modificările şi completările ulterioare;

3. Legea nr. 567/2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanţelor judecătoreşti si al parchetelor de pe lângă acestea, cu modificările și completările ulterioare;
4. Codul de procedură penală;
5. Codul de procedură civilă.

**Conducerea instanţelor** este asigurată de:

- *un preşedinte* (atribuţiile lor şi a vicepreşedinţilor, detaliate, sunt prevăzute la art. 10-17 din Regulament);
- *unul sau mai mulți vicepreședinți* (nu toate instanţele au vicepreşedinţi);
- *președinții de secție* (atribuţiile lor – prevăzute de art. 26 din Regulament);
- *un colegiu de conducere* (atribuţiile detaliate sunt prevăzute de art. 21-25 din Regulament);
- *adunarea generală a judecătorilor instanței* (atribuţiile sunt prev. de art. 51 din lege şi art. 19 din Regulament).

La judecătorii, tribunale, tribunale specializate și curți de apel funcționează personal auxiliar de specialitate și personal încadrat în departamentul economico-financiar și administrativ.

Statutul personalului auxiliar este reglementat de Legea nr. 567/2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanţelor judecătoreşti si al parchetelor de pe lângă acestea, cu modificările şi completările ulterioare (ultimele aduse prin Legea nr. 118/2009).

## Compartimentele auxiliare de specialitate ale instanțelor

**Reglementare**: Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești din 22.09.2005

**Art.37.**

**(1)** La judecătorii, tribunale, tribunale specializate și curți de apel funcționează personal auxiliar de specialitate și personal încadrat în departamentul economico-financiar și administrativ.

**(2) Toate instanțele au câte o grefă, o registratură, o arhivă, o bibliotecă și un birou de informare și relații publice.**

**(3)** Curțile de apel și tribunalele au și câte un departament economico-financiar și administrativ, condus de un manager economic.

**(4)** Compartimentul personal funcționează în cadrul departamentului economico-financiar și administrativ.

**(5)** Departamentul economico-financiar și administrativ din cadrul curților de apel și al tribunalelor asigură activitatea economică, financiară și administrativă a instanțelor la care funcționează. Pentru tribunalele specializate și judecătorii această activitate este asigurată de departamentul economico-financiar și administrativ de la tribunalul în a cărui circumscripție funcționează.

**(6)** Curțile de apel au și un compartiment de documentare și un compartiment de informatică juridică, structuri ce pot fi înființate și la nivelul tribunalelor, tribunalelor specializate și al judecătoriilor.

**(7)** Instanțele militare au în structură și un compartiment de documente clasificate.

**Art.38.**

**(1)** Grefa, registratura și arhiva efectuează operațiuni privind primirea, înregistrarea și expedierea corespondenței, îndosarierea actelor, păstrarea registrelor, precum și alte lucrări cu caracter auxiliar, necesare bunei desfășurări a activității instanțelor.

**(2)** Personalul este repartizat pe secții și compartimente de activitate de către președintele instanței, potrivit nevoilor acestora, iar în cadrul secției, de către președintele secției.

## Definiții

**GREFĂ**

**(1)**Birou al unei instanțe judiciare, unde se fac lucrările de procedură și unde se păstrează dosarele proceselor.

**(2)**Serviciu pe lângă o instanță judecătorească unde se întocmesc anumite acte de procedură, se păstrează documente, registre, corpuri delicte etc. https://legeaz.net/dictionar-juridic/grefa

**(3)** Compartiment administrativ al instanţei sau parchetului, însărcinat cu primirea, înregistrarea şi expedierea corespondenţei şi păstrarea altor lucrări. La curţile de apel, tribunale şi tribunale specializate, lucrările de grefă sunt coordonate şi supravegheate de primul grefier, iar la judecătorie de grefierul-şef. Primii grefieri şi grefierii-şefi sunt numiţi, prin decizie, pentru o perioadă de 5 ani, de către preşedintele curţii de apel.

**(4)** Secretariatul unei instanțe judecătorești, având ca atribuții efectuarea unor lucrări de procedură. (dicționar juridic - DEX)

## *A. MODEL CERERE DE ELIBERARE A UNUI CERTIFICAT DE GREFĂ PRIVIND MINUTA*

**Domnule Preşedinte**,

Subsemnatul ……., în calitate de……(reclamant sau, după caz, pârât, intervenient, apelant, recurent, contestator, revizuent, intimat etc.) în dosarul nr. ….…/…/…….. al acestei instanţe, soluţionat la data de …, vă rog să-mi aprobaţi

**Eliberarea unui certificat de grefă cuprinzând minuta**

întrucât dovada soluţiei pronunţate îmi este necesară.

Temeiul de drept: îmi întemeiez cererea pe dispoziţiile art. 538 din Codul de procedură civilă.

Anexez alăturat chitanţa de plată a taxei judiciare de timbru de 1 leu.

Semnătura,

Domnului Preşedinte al Judecătoriei/Tribunalului/Curţii de Apel/Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie

**Explicații:**

**Titularul cererii.** Poate cere eliberarea unui certificat de grefă oricare dintre părţile procesului.

**Cererea** se poate face oricând între momentul pronunţării hotărârii şi acela al redactării hotărârii, când persoana interesată poate obţine direct copie de pe hotărâre.

**Motivele de fapt.** Se vor menţiona motivele solicitantului prin care se justifică eliberarea certificatului, spre exemplu utilizarea acestui certificat într-un alt proces.

**Timbrajul.** Taxa judiciară de timbru este de 1 leu pentru fiecare exemplar al certificatului de grefă, taxă prevăzută de art. 9 litera k) din OUG nr. 80/2013, cu modificările şi completările ulterioare.

**Reglementare:** Codul de Procedura Civila (CPC)

Art. 538. *Eliberarea de copii de pe hotărâri şi de pe alte înscrisuri*

(1) La cerere, grefa instanţei va elibera copii de pe încheierea de şedinţă, de pe hotărâre sau dispozitiv sau de pe celelalte înscrisuri aflate la dosar.

(2) Copiile de pe încheierile de şedinţă, de pe hotărâre sau de pe dispozitiv se vor putea elibera numai după ce acestea au fost semnate de toţi judecătorii, sub sancţiunea aplicabilă grefierilor pentru infracţiunea de fals.

(3) În cazul în care dezbaterile nu s-au desfăşurat în şedinţă publică, alte persoane decât părţile nu pot dobândi copii de pe încheieri, expertize, înscrisuri sau declaraţii de martori decât cu încuviinţarea preşedintelui. Dispoziţiile art. 537 alin. (2)-(4) se aplică în mod corespunzător.

**Explicații:**

Deşi dispoziţiile art. 538 au o formulare generală, ele sunt aplicabile doar procedurilor necontencioase. Doar în materie necontencioasă grefa instanţei este ţinută de obligaţia de a da curs cererilor oricăror persoane de a li se elibera copii de pe încheierea de şedinţă, de pe hotărâre sau dispozitiv.

Alineatul (1) al articolului analizat nu condiţionează eliberarea copiilor de aspecte precum dovedirea calităţii de parte sau dovedirea interesului (care ar putea fi personal sau public), ci doar de caracterul public al dezbaterilor.

În cazul în care dezbaterile nu s-au desfăşurat în şedinţă publică, doar părţile pot obţine, de la grefă, copii de pe actele şi lucrările dosarului. În această situaţie, terţele persoane pot obţine copii de pe încheieri, expertize, înscrisuri sau declaraţii de martori doar cu încuviinţarea preşedintelui, care va proceda conform dispoziţiilor art. 537 alin. (2)-(4), aplicabile corespunzător.

Încheierea preşedintelui de încuviinţare a eliberării copiilor este executorie, apelul declarat împotriva acesteia nefiind suspensiv de executare. Eliberarea efectivă a copiilor în baza încheierii preşedintelui se face tot de către grefa instanţei.

Prevederile primei teze a alin. (2), conform cărora copiile de pe încheieri, hotărâri şi dispozitiv se vor elibera doar dacă sunt semnate de toţi judecătorii, sunt logice, cu precizarea că încheierile pronunţate în condiţiile art. 220 NCPC (amânarea cauzei când nu este în stare de judecată, de către un singur judecător, chiar dacă completul de judecată este alcătuit din mai mulţi) vor fi semnate doar de judecătorul care a dispus amânarea. Grefierul trebuie să verifice existenţa semnăturilor tuturor judecătorilor pe încheierile, hotărârile sau dispozitivele de pe care eliberează copii.

## *B. MODEL CERERE DE ELIBERARE A UNUI CERTIFICAT DE GREFĂ PRIVIND DOVADA EXISTENŢEI PE ROLUL INSTANŢEI A UNEI CAUZE*

**Domnule Preşedinte,**

Subsemnatul ……..…., în calitate de ……(reclamant sau, după caz, pârât, intervenient, apelant, recurent, contestator, revizuent, intimat etc.) în dosarul nr. …/…/… al acestei instanţe, cu termen de judecată la data de …., vă rog să-mi aprobaţi

**Eliberarea unui certificat de grefă**

din care să rezulte existența pe rolul instanţei a acestui dosar, părţile, obiectul său şi termenul de judecată acordat.

Menţionez că certificatul solicitat îmi este necesar la …….

Temeiul de drept: îmi întemeiez cererea pe dispoziţiile art. 538 din Codul de procedură civilă.

Anexez alăturat chitanţa de plată a taxei judiciare de 1 leu.

Semnătura,

Domnului Preşedinte al Judecătoriei/Tribunalului/Curţii de Apel /înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie

**Explicații:**

Titularul cererii. Poate cere eliberarea unui certificat de grefă oricare dintre părţile procesului.

Cererea se poate depune oricând în cursul procesului a cărui existenţă pe rolul instanţei se urmăreşte a fi certificată de grefă.

Motivele de fapt. Se vor menţiona motivele solicitantului prin care se justifică eliberarea certificatului, spre exemplu utilizarea acestui certificat într-un alt proces.

Timbrajul. Taxa judiciară de timbru este de 1 leu pentru fiecare exemplar al certificatului de grefă, taxă prevăzută de art. 9 litera k) din OUG nr. 80/2013, cu modificările şi completările ulterioare.

## REGISTRATURA ȘI ARHIVA

**DEFINIȚIE REGISTRATURA:** Serviciu într-o instituție judiciară unde se înregistrează corespondența, actele intrate și ieșite; biroul, localul unde funcționează acest serviciu

**DEFINIȚIE ARHIVA:**

**Arhiva instanţei (a.i.)**, serviciu administrativ al instanţei de judecată unde se păstrează, în dulapuri speciale, pe termene fixate (zilele când urmează să aibă loc judecata) dosarele aflate în curs de judecată, iar cele judecate în locuri special amenajate. Predarea şi primirea dosarelor aflate în curs de judecată de la a.i. către grefierul de şedinţă, cât şi returnarea lor, în caz de amânare a judecăţii, se face prin intermediul condicii de termene pentru arhivă (unde semnează de primire grefierul de şedinţă) şi respectiv caietul grefierului (unde semnează de primire arhivarul). Accesul la a.i. pentru consultarea dosarelor aflate în curs de judecată este permis numai judecătorilor, părţilor litigante, avocaţilor sau altor reprezentanţi ai părţilor. Dosarele judecate se păstrează la a.i., potrivit unui nomenclator al Ministerului de Justiţie, în funcţie de importanţa lor, numai anumite perioade de timp.

*Reguli generale* - art. 87. *Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești*

(1) Personalul instanţelor este obligat să îndeplinească îndatoririle ce îi revin potrivit legii şi regulamentelor.

(2) Pentru depunerea cererilor şi actelor sau obţinerea de informaţii, persoanele interesate se pot adresa, după caz, preşedintelui instanţei sau înlocuitorului acestuia, preşedintelui de secţie, judecătorului de serviciu, biroului de informare şi relaţii publice sau personalului de la registratură şi arhivă. În interesul înfăptuirii justiţiei, avocaţii au prioritate.

(3) În incinta instanţei, în locuri vizibile pentru public, vor fi afişate regulile de conduită, precum şi îndrumări către compartimentele care au relaţii cu publicul.

(4) La aceste compartimente se vor pune la dispoziţia publicului materiale informative ajutătoare pentru o mai bună adresabilitate.

(5) Preşedintele instanţei, cu aprobarea colegiului de conducere, va desemna, dacă se impune, prin rotaţie, unul sau mai mulţi judecători de serviciu care îndeplinesc următoarele atribuţii:

a) primesc actele de sesizare a instanţei şi verifică dacă sunt îndeplinite cerinţele prevăzute de normele procedurale;

b) iau măsurile necesare în scopul pregătirii judecăţii, astfel încât să se asigure soluţionarea fără întârziere a acţiunilor şi cererilor primite, cu respectarea normelor de repartizare aleatorie a cauzelor.

(5[1]) Serviciul de registratură primește și înregistrează contractele de mediere și respectiv acordurile de mediere și ia măsuri pentru a fi înmânate de îndată completului învestit cu soluționarea cauzei, în vederea suspendării, respectiv, a repunerii pe rol a cauzei.

(6) Registratura și arhiva vor fi deschise zilnic pentru public minimum 4 ore, repartizate în funcție de programul ședințelor de judecată.

## Structură organizatorică

Dispozițiile regulamentare stipulează faptul că la instanțele cu volum mare de activitate poate funcționa ***o registratura generală***, *precum și câte o registratură si o arhivă* ***pentru fiecare secție***, în baza hotărârilor colegiilor de conducere.

Mai mult, art. 69 alin. 2 din Regulament dau posibilitatea colegiilor de conducere să hotărască chiar și organizarea de *arhive distincte pentru completele specializate*.

În ceea ce privește **arhiva**, deși regulamentar nu există o asemenea distincție, în realitate, fiecare instanță din România își are organizată arhiva în două componente: **a) arhiva curentă; b) arhiva depozit**. Fiecare dintre acestea are funcțiuni diferite. În plus, funcționează în locații diferite.

## Personalul care lucrează în cadrul arhivelor și registraturii

Activitatea **grefei** este *coordonată* pe diferite segmente de primii-grefieri, grefierii-șefi, grefierii șefi de secții si grefierii arhivari șefi ai curții de apel si ai instanțelor din circumscripția acesteia. În cadrul grefei se includ toți grefierii instanței.

În cadrul compartimentelor arhivă și registratură își desfășoară activitatea *grefieri arhivari* și *registratori* sub coordonarea ***grefierului arhivar șef***, iar în cazul în care nu există un astfel de grefier, sub coordonarea unuia dintre ***grefierii arhivari desemnat*** de președintele instanței (art. 71 din Regulament). Acesta din urmă va coordona atât activitatea arhivei, cât și a registraturii.

Repartizarea personalului în cadrul compartimentelor auxiliare de specialitate, deci și în cadrul arhivei și registraturii, se face de către *președintele instanței*, avându-se în vedere nevoile fiecărui compartiment, potrivit dispozițiilor art. 118 alin. 2 din Legea nr. 304/2004 republicată și art. 38 din Regulament.

În strânsă legătură cu activitatea desfășurată în cadrul arhivelor și registraturii sunt și ***unele*** din activitățile desfășurate de *agentul procedural* și *aprod*.

## Atribuțiile grefierului arhivar și ale registratorului

Principalele atribuții ale grefierului arhivar și ale registratorului sunt prevăzute de art. 62 din Regulament.

Grefierul arhivar şi registratorul au următoarele *atribuţii:*

a) primesc, înregistrează şi repartizează la secţii şi la celelalte compartimente actele de sesizare a instanţei, dosarele de la celelalte instanţe şi restul corespondenţei;

b) expediază dosarele soluţionate şi corespondenţa;

c) primesc şi înregistrează dosarele intrate, ţin evidenţa acestora şi a circulaţiei lor;

d) întocmesc conceptele pentru citarea părţilor din procese, întocmesc citaţiile pentru primul termen si urmăresc expedierea acestora;

e) pun dosarele la dispoziţia publicului şi ţin evidenţa persoanelor care primesc dosarele spre studiu;

f) pregătesc dosarele pentru şedinţele de judecată şi asigură circulaţia acestora în cadrul instanţei, precum şi trimiterea lor la alte instanţe;

g) informează persoanele care au calitatea de părţi ori sunt împuternicite de acestea, conform legii, asupra datelor solicitate din dosarele în care acestea sunt direct interesate;

h) la judecătorii şi tribunale, înaintează instanţelor superioare dosarele în care s-a declarat apel sau recurs, iar la secţii, le predau la registratura generală pentru înaintare;

i) asigură păstrarea în buna stare a dosarelor şi registrelor;

j) păstrează, pe ani, dosarele soluţionate, mapele de hotărâri, registrele şi condicile de şedinţa;

k) participă anual la activitatea de arhivare şi întocmesc lista dosarelor aflate în conservare în arhiva instanţei;

l) participă anual la activitatea de triere a dosarelor arhivate, la expirarea termenului de păstrare;

m) realizează arhivarea electronică a dosarelor;

n) îndeplinesc, în limitele funcţiei, *şi alte atribuţii* stabilite de preşedintele instanţei sau al secţiei, potrivit legii.

Regulamentul permite în art. 63 ca președintele instanței să desemneze dintre grefierii cu studii superioare, un ***grefier cu atribuţii privind stabilirea taxelor judiciare de timbru si a timbrului judiciar***, care va calcula, sub îndrumarea completului de judecata, taxele judiciare de timbru si timbru judiciar, datorate. De regulă, în ipoteza în care se desemnează un asemenea grefier, acesta este unul din cadrul arhivei curente sau a registraturii.

În exercitarea unora dintre atribuţiile sale **agentul procedural** intră în interacţiune cu compartimentele de arhivă şi registratură.

Aceste atribuţii (art. 65 din Regulament) sunt următoarele:

**a)** comunică actele procedurale, cu respectarea termenelor prevăzute de lege, persoanelor din localitatea unde se afla sediul instanţei, *depunând cel mai târziu a doua zi dovezile de înmânare*; pentru cazuri urgente şi când dotarea instanţelor permite, comunicarea actelor de procedură se va putea efectua prin agent procedural şi în alte localităţi;

**b)** *îndeplineşte sarcinile stabilite de preşedintele instanţei şi serviciul de curier*, primind şi predând în aceeaşi zi corespondenţa pentru destinatarii din localitate.

În exercitarea unora dintre atribuţiile sale şi **aprodul** intră în interacţiune cu compartimentele de arhivă şi registratură. Aceste atribuţii (art. 66 lit. „b" din Regulament) sunt cele referitoare la **:** *îndeplinirea unora dintre atribuţiile compartimentelor auxiliare (arhivă, registratură) stabilite de preşedintele instanţei*, cum ar fi: ataşarea actelor de procedură la dosare, stocarea dosarelor în arhivă, supravegherea persoanelor care consultă dosarele, asigurarea transportului dosarelor la diferite compartimente, precum şi alte activităţi.

**Modalitatea de exercitare a atribuţiilor**

Justiţia reprezintă un serviciu public menit să asigure apărarea şi realizarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, precum şi celelalte drepturi şi interese legitime, fără privilegii şi fără discriminări.

În concordanţă cu acest principiu enunţat prin dispoziţiile art.1 alin.3 din Regulament, art. 44 din Regulament statuează că personalul auxiliar de specialitate, deci *şi grefierii ce îşi desfăşoară activitatea în cadrul arhivei şi registraturii, trebuie* ***să îşi îndeplinească îndatoririle de serviciu fără părtinire şi să se manifeste calm, demn şi politicos*** *cu părţile din proces, cu martorii, avocaţii şi alte persoane cu care intră în contact în calitate oficială*, încălcarea acestei obligaţii constituind *abatere disciplinară*, potrivit art. 149 alin. 2 din Regulament.

## BIROUL DE INFORMARE ȘI RELAȚII CU PUBLICUL

**Reglementare:**

1. Art. 107. *Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești*

**(1)** Biroul de informare și relații publice asigură legăturile instanței sau ale parchetului cu publicul și cu mijloacele de comunicare în masă, în vederea garantării transparenței activității judiciare, în condițiile stabilite de lege.

**(2)** Biroul este condus de un magistrat desemnat de președintele instanței sau, după caz, de

conducătorul parchetului, care îndeplinește și rolul de purtător de cuvânt.

**2. Ghidul privind relaţia dintre sistemul judiciar din România şi mass-media,** aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 482 din 1 iunie 2012, cu modificările şi completările aduse prin Hotărârile Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 573 din 6 mai 2014 și nr. 1376 din 17 decembrie 2015 (data publicare: 28 ianuarie 2016)

Obiective:

Instanţele şi parchetele trebuie să permită reprezentanţilor mass-media să îşi îndeplinească rolul de informare a opiniei publice. Acestor instituţii le revine, totodată, obligaţia ca, în cadrul activităţilor prin care se realizează comunicarea cu mass-media asupra problemelor de interes public din activitatea instanţelor şi parchetelor, să vegheze să nu fie încălcate alte drepturi recunoscute de legislaţia internă şi internaţională (protecţia vieţii private şi de familie, prezumţia de nevinovăţie, imparţialitatea actului de justiţie etc.)

**Ghidul** are în vedere indicarea modalităţilor în care sistemul judiciar poate asigura transparenţa în comunicarea publică, în condiţiile respectării normelor procedurale şi fără afectarea drepturilor persoanelor implicate în proces. De asemenea, acesta reglementează şi unele aspecte practice.

**Ghidul** urmăreşte, totodată, adoptarea unor măsuri de natură să contribuie la uniformizarea modului de comunicare a informaţiilor de interes public de către instituţiile din sistemul judiciar, în funcţie de un set de criterii cu privire la procedurile judiciare (corecta informare a opiniei publice, buna desfăşurare a procesului, prezumţia de nevinovăţie, conservarea probelor, evitarea presiunii suplimentare în derularea procedurilor etc.).

**Legislaţia avută în vedere:** Legislaţia naţională care reglementează domeniul informaţiilor de interes public, dreptul la respectarea vieţii private şi de familie, imparţialitatea actului de justiţie şi prezumţia de nevinovăţie, precum şi principiile care se desprind din instrumentele juridice internaţionale şi regionale în domeniile menţionate [art. 6 paragraf 1 şi 2, art. 8 şi art. 10 din Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, Recomandarea (2002)2 a Comitetului Miniştrilor al Consiliului Europei privind accesul la documente, Recomandarea (2003)13 a Comitetului Miniştrilor al Consiliului Europei privind furnizarea de informaţii prin intermediul mass-media cu privire la procesele penale, Recomandarea (2000)19 a Comitetului Miniştrilor al Consiliului Europei către statele

membre, privind rolul urmăririi penale în sistemul de justiţie penală].

La nivelul Consiliului Superior al Magistraturii, instanţelor şi parchetelor funcţionează, în subordinea directă a conducătorului instituţiei, structura de comunicare.

Consiliul Superior al Magistraturii, instanţele, respectiv parchetele, numesc un purtător de cuvânt şi un înlocuitor al acestuia, din rândul procurorilor, judecătorilor, consilierilor asimilaţi magistraţilor, după caz, sau, prin concurs, un absolvent al facultăţii de jurnalistică sau un specialist în comunicare. Purtătorul de cuvânt este, de regulă, şi şeful structurii de comunicare.

În general, purtătorul de cuvânt sau înlocuitorul acestuia este cel care furnizează date şi informaţii de interes public către mass-media. Nu este permis judecătorilor, personalului auxiliar de specialitate şi personalului conex al instanţelor judecătoreşti şi al parchetelor să furnizeze informaţii privind cauzele deduse judecăţii sau instrumentate de parchet, aceste persoane având obligaţia să îndrume solicitanţii către structurile de comunicare. Procurorii pot furniza direct mass-mediei date şi informaţii de interes public, în condiţiile Ordinului Procurorului General nr. 116/2007 privind desfăşurarea activităţii de relaţii cu mass-media în Ministerul Public şi dacă nu se încalcă alte ordine şi dispoziţii în vigoare.

Preşedintele şi Vicepreşedintele Consiliului Superior al Magistraturii, precum şi preşedinţii de instanţe şi conducătorii de parchete pot emite comunicate prin care să fie exprimată în mass-media poziţia instituţiei pe care o reprezintă.

Persoanele din cadrul structurilor de comunicare trebuie să fie disponibile în orice situaţie în timpul orelor de program. În situaţii excepţionale, purtătorilor de cuvânt li se pot solicita informaţii şi în afara orelor de program.

Datele de contact oficiale (nume, adresa, telefon, fax, e-mail) ale purtătorilor de cuvânt şi ale structurilor de comunicare de la toate instanţele, parchetele şi Consiliul Superior al Magistraturii sunt publicate pe paginile de internet ale instituţiilor de apartenenţă. O listă centralizatoare a acestor informaţii este afişată pe pagina de internet a Consiliului Superior al Magistraturii, respectiv pe pagina de internet a Ministerului Public.

Structura de comunicare/purtătorul de cuvânt beneficiază de sprijinul eficient al tuturor departamentelor şi structurilor instituţiei pentru realizarea activităţilor specifice.

În cazurile ce presupun o poziţie sau reacţie instituţională la o situaţie excepţională, purtătorul de cuvânt/ înlocuitorul acestuia va solicita dispoziţii exprese din partea

conducătorului instituţiei, care vor fi urmate întocmai.

În cazul în care sunt solicitate informaţii referitoare la însăşi activitatea desfăşurată de către purtătorul de cuvânt în calitatea sa de magistrat sau informaţii referitoare la un dosar aflat în instrumentarea sa, comunicarea acestor date se va realiza de către conducătorul instanţei/ parchetului sau de o altă persoană desemnată, de acesta. Constituie excepţie de la această regulă comunicarea termenelor de judecată,

Consiliul Superior al Magistraturii, instanţele şi parchetele comunică din oficiu şi la cererea reprezentanţilor mass-media informaţii de interes public, care privesc sau rezultă din activitatea acestora, prin structura de comunicare/purtătorul de cuvânt, în condiţiile Legii nr. 544/2001.

În cazul unor materiale mass-media care valorifică informaţii eronate în legătură cu procedurile judiciare, cu activitatea magistraţilor implicaţi în desfăşurarea acestora sau cu activitatea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanţelor şi parchetelor, purtătorul de cuvânt informează conducerea instituţiei şi asigură, de îndată, informarea corectă a opiniei publice, prezentând situaţia reală şi/sau exprimând poziţia instituţiei faţă de problemele semnalate.

În acest scop, purtătorul de cuvânt va depune diligente pentru exercitarea dreptului la replică sau rectificare şi va solicita instituţiei care a difuzat materialul de presă, acordarea unui spaţiu pentru exprimarea dreptului la replică sau rectificarea datelor şi informaţiilor.

Solicitarea împreună cu replica sau rectificarea se publică pe pagina de internet a instituţiei lezate şi pe pagina de internet *www.infocsm.ro.*

În Recomandarea Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei CM/Rec (2010)12 din 17 noiembrie 2010 cu privire la judecători se face referire la independența, eficiența și responsabilitățile, pct. 19; în același sens, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) a adoptat *Magna carta a judecătorilor*, din 17 noiembrie 2010, în care la punctele 14 și 16 se arată: „Justiția trebuie să fie transparentă și să fie publicate informațiile legate de funcționarea sistemului judiciar. Înscrisurile instanței și hotărârile judecătorești trebuie să fie întocmite într-un limbaj accesibil, simplu și clar.”

# ANEXA – Exemple de probleme administrative actuale identificate la nivelul sistemului judiciar, cu care se confruntă justițiabilii

## 1. Dosarul nu este adus în arhivă între termene

*Cui se adresează sesizarea?*

Sesizarea se adresează Președintelui instanței la care se judecă dosarul

***Model de cerere***

Judecătoria_____

Dosar nr...../...../

Domnule/Doamnă Președinte

Subsemnatul/-ta.....identificat/ă prin CI seria.....nr.....având calitatea de ..... în dosarul.....
aflat pe rolul instanței pe care o conduceți, în faza.....vă rog să binevoiți a-mi aproba aducerea dosarului la arhivă în data de ..... pentru studiu.

Data Semnătura

Domnului/Doamnei Președinte al/a Judecătoriei .....

## 2. Justițiabilul s-a confruntat cu anumite abateri ale unui arhivar sau registrator

*Cui se adresează petiția?*

Petiția se adresează Președintelui instanței în subordinea căreia funcționează arhivarul/registratorul care a săvârșit abaterea.

***Model de petiție***

Judecătoria .....

Dosar nr...../...../.....

Domnule/Doamnă Președinte

Subsemnatul.....identificat prin CI seria..... nr....., având calitatea de .....în dosarul identificat mai sus, aflat pe rolul instanței Dumneavoastră vă semnalezurmătoarele:.....
.....
.....

Rugându-vă să luați măsurile care se impun conform legii.

Data Semnătura

Domnului/Doamnei Președinte al/a Judecătoriei .....

## 3. Petentului i se solicită în mod eronat achitarea unei taxe judiciare de timbru pentru obținerea de copii ale unor acte din dosar

*Cui se adresează sesizarea?*

Sesizarea se adresează Președintelui instanței la care se judecă dosarul

***Model de sesizare***

Judecătoria .....

Dosar nr...../...../.....

Domnule/Doamnă Președinte

Subsemnatul.....identificat prin CI seria..... nr....., având calitatea de .....în dosarul identificat mai sus, aflat pe rolul instanței Dumneavoastră, vă sesizez următoarele:

am depus cerere pentru eliberarea unor copii după filele nr. 18-25 din dosar. Mi s-a pus în vedere că este necesară plata unei taxe judiciare de timbru de 1 leu/pagină. Vă învederez cu respect că potrivit dispoziţiilor OUG nr. 80/2013, în cazul cererilor pentru obţinerea de copii simple nu se percepe taxă pentru copiile realizate personal de solicitant prin fotografiere. Taxa este de 0,20 lei/pagină pentru copiile realizate de instanţă şi de 1 leu/pagină în cazul copiilor legalizate.

Având în vedere cele expuse şi faptul că am solicitat copii simple în regim de fotografiere de către solicitant, vă rog să dispuneţi eliberarea acestora în mod gratuit.

Data Semnătura

Domnului/Doamnei Președinte al/a Judecătoriei .....

# IX. BUNE PRACTICI TRANSPARENCY INTERNATIONAL ROMANIA PRIVIND DREPTURILE CETĂȚENILOR ÎN RAPORTURILE CU ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ŞI SISTEMUL JUDICIAR

## 9.1. Bune practici Transparency International Romania privind drepturile cetățenilor în raporturile cu administrația publică

Transparency International Romania are peste 20 de ani de activitate ca organizație neguvernamentală. În această perioadă a derulat numeroase proiecte având ca teme de interes drepturile cetățenilor în raporturile cu administrația publică. Enumerăm câteva bune practici în materie.

**2001** - *Responsabilitate prin Transparență. Accesul la informația de interes public în Romania și RF Iugoslavia*[9]

Scopul proiectului a fost acela de a realiza o evaluare a situaţiei accesului la informaţia de interes public în România şi RF Iugoslavia şi de a promova printr-o campanie publică accesul liber la informaţie în cele două ţări. Proiectul s-a desfășurat în București și Belgrad.

Rezultatele proiectului:

- realizarea unor rapoarte de evaluare a politicilor de acces la informaţia publică în România şi RF Iugoslavia;

[9] https://www.transparency.org.ro/ro/content/responsabilitate-prin-transparenta-accesul-la informatia-de-interes-public-romania-si-rf

- producerea şi diseminarea unor materiale promoţionale pe tema accesului la informaţia de interes public (afişe, fluturaşi, mini-ghiduri pentru cetăţeni) în limba română şi în limba sârbă;
- organizarea unui seminar cu participarea Ministrului Informaţiilor Publice, a iniţiatorilor proiectului liberal al legii accesului la informaţia de interes public (Eugen Vasiliu şi Mona Muscă), precum şi a altor instituţii şi organizaţii interesate.

**2006 -2008** - *Legal Aid: Assistance to set up an efficient legal aid system*[10]

Implementarea proiectului presupune acordarea de asistenţă tehnică Ministerului Justiţiei în vederea îmbunătăţirii cadrului legislativ şi instituţional de asistenţă juridică gratuită şi a nivelului de conştientizare de către diverse categorii de populaţia.

Între activităţile propuse se numără evaluarea cadrului legislativ şi instituţional de asistenţă juridică gratuită în materie civilă şi penală; organizarea unor workshop-uri pentru identificare de propuneri bazate pe modele de bune practici comunitare pentru asigurarea eficacităţii şi calităţii sistemului de asistenţă juridică gratuită; elaborarea unui studiu de fezabilitate a propunerilor formulate; derularea unui program pilot într-o instanţă şi organizarea unei campanii extinse de conştientizare printre avocaţi, magistraţi, executori judecătoreşti, şi publicul general (i.e. seminarii, materiale informative, etc.).

Rolul Transparency International Romania în acest proiect a fost acela de a elabora o politică publică privind acordarea de asistenţă juridică gratuită în România, pornind de la analiza cadrului legislativ existent în materie şi de la o evaluare a capacităţii instituţionale.

[10] https://www.transparency.org.ro/ro/content/legal-aid-assistance-set-efficient-legal-aid-system-%E2%80%93-europeaid121719dsvro

Dezbateri, luări de poziție, produse marca TI-Romania

- *Dezbaterile "Crearea unui cadru etic, de integritate si de responsabilitate sociala in reglementarea constituționala a autoritarii judecătorești"*[11]

**Primul** eveniment a avut ca obiectiv stabilirea propunerilor de modificare a Constituției, Capitolul ”Autoritatea judecătorească” s-a finalizat cu centralizarea propunerilor transmise din partea Uniunii Naționale a Judecătorilor, Asociației Procurorilor din România, Asociației Magistraților din România, Baroului București.

Transparency International România a organizat **cea de-a doua dezbatere** privind revizuirea Constituției României – “Crearea unui cadru etic, de integritate și de responsabilitate socială în reglementarea constituțională a autorității judecătorești”: a avut ca puncte de discuție prezentarea și dezbaterea pe articole a propunerilor de modificări primite, stabilirea priorităților în cadrul procesului de revizuire din propunerile enunțate și adoptarea modificărilor propuse și fundamentarea teoretică a acestora.

Astfel, au fost dezbătute propunerile primite atât din partea asociațiilor profesionale din domeniu, participante și în cadrul primului eveniment, cât și din partea reprezentanților organizațiilor neguvernamentale prezente. Cele mai importante teme abordate au vizat revizuirea articolelor referitoare la drepturile și libertățile fundamentale, componența Consiliului Superior al Magistraturii și statutul membrilor săi, statutul judecătorilor și cel al procurorilor.

- *Recomandări privind îmbunătățirea accesului la informația de interes public*[12]

[11] https://www.transparency.org.ro/ro/tironews/dezbaterea-crearea-unui-cadru-etic-de-integritate-si-de-responsabilitate-sociala

[12] https://www.transparency.org.ro/ro/content/recomandari-privind-imbunatatirea-accesului-la-informatia-de-interes-public

Accesul la informaţiile de interes public şi responsabilitatea sunt cruciale pentru restaurarea încrederii şi pentru răsturnarea valului corupţiei. Formatele în care informaţia este publicată - cu alte cuvinte formatul digital în care informaţia este stocată - pot fi „deschise" sau „închise". Un format deschis este unul în care specificaţiile pentru programe sunt standardizate, disponibile oricui, astfel încât oricine poate folosi aceste specificaţii în propriile programe fără alte limitări în refolosire impuse de drepturile de proprietate intelectuală.

*- Raport privind liberul acces la informațiile de interes public în România*[13]

Acest raport prezintă rezultatele monitorizării felului în care este implementată Legea 544/2001 privind liberul acces la informaţii de interes public la nivelul instituţiilor şi autorităţilor publice centrale, județene şi locale.

[13]https://www.transparency.org.ro/servicii/ghidurile_cetateanului/ghiduri/Raport%20privind%20liberul%20acces%20la%20informatiile%20de%20interes%20public%20in%20Romania.pdf

## 9.2. Bune practici Transparency International Romania privind drepturile cetățenilor în raporturile cu sistemul judiciar

Transparency International Romania a implementat numeroase proiecte privind drepturile cetățenilor în raporturile cu sistemul judiciar, din care au rezultat o serie de bune practici în materie, printre acestea numărându-se și:

- *Întărirea capacitații manageriale a instanțelor prin promovarea de bune practici in administrarea sistemul judiciar și creșterea satisfacției publicului*[14]: Promovarea transparenței și independenței justiției, respectarea dreptului la un proces echitabil și accesul la informații, prin unificarea procedurilor administrative interne la nivelul instanțelor judecătorești. Obiectivele principale au fost: Analiza capacității administrative a sistemului judiciar de a furniza un serviciu public de justiție de calitate, eficient și transparent. Îmbunătățirea calității serviciului public de justiție prin formularea unor propuneri de unificare a practicilor administrative.

<u>Ghiduri și materiale produse</u>

- *Ghidul de integritate in administrarea sistemului judiciar*[15] este un îndrumar cu privire la interpretarea unitară a prevederilor procedurale administrative interne. Ghid de integritate in administrarea sistemului judiciar - Dat fiind nivelul mare de profesionalizare din sistemul judiciar și, în vederea

[14] https://www.transparency.org.ro/ro/content/intarirea-capacitatii-manageriale-instantelor-prin-promovarea-de-bune-practici-administrarea
[15] https://www.transparency.org.ro/ro/content/ghid-de-integritate-administrarea-sistemului-judiciar

poziţiei speciale a justiţiei ca „cea de-a treia putere în stat", este evident că sistemul însuşi trebuie să joace un rol important în orice iniţiativă pentru schimbare. Schimbarea ar trebui, într-adevăr, să fie „o activitate internă", deoarece cei din afară nu cunosc suficiente despre problemele cu care se confruntă sistemul pentru a putea să găsească soluţii reale la acestea. Cei din exterior găsesc soluţii acolo unde nu există probleme reale. Pe de altă parte, este înţelept, de asemenea, să te consulţi cu cei din afara sistemului, pentru a evita subiectivitatea profesională a celor din sistem: cei din afară pot găsi soluţii acolo unde cei din interior nici nu se gândesc să le caute.

- *Raport privind modul în care de instanţele şi parchetele din România respectă dreptul de acces la informaţii de interes public*.[16] Acesta reprezintă o continuare a studiului realizat în 2011, urmărind evoluţia gradului de răspuns al judecătoriilor, tribunalelor şi curţilor de apel la cererile de informaţii de interes public. La acestea se adaugă monitorizarea aspectelor ce ţin de gradul de transparenţă al parchetelor, urmărind preponderent aspecte ce ţin de administrarea şi funcţionarea acestora, dar şi informaţii statistice. În perioada aprilie –iunie 2012 TI-România a transmis la nivelul tuturor instanţelor, parchetelor şi structurilor de parchete specializate (DNA şi DIICOT) din ţară cererii de informaţii, conţinând un număr total de 100de întrebări privind diferite informaţii cu caracter public.

- *Ghid privind mijloacele legale de combatere a faptelor de corupţie în justiţie*[17]

[16] https://www.transparency.org.ro/stiri/comunicate_de_presa/2012/28septembrie/StudiuTransparenta Instantelor2012.pdf

[17] https://www.transparency.org.ro/ro/content/ghid-privind-mijloacele-legale-de-combatere-faptelor-de-corup%C5%A3ie-justitie

Scopul acestui ghid este de a prezenta cetăţenilor şi publicului larg standardele de integritate şi mijloacele legale de plângere împotriva faptelor de corupţie sau a actelor de lipsite de integritate din justiţie. Împotriva faptelor de corupţie din justiţie se poate lupta prin două modalităţi, fie prin mijloace legale de natură penală, în situaţia în care se poate proba săvârşirea unor infracţiuni de corupţie, fie prin mijloace legale cu caracter administrativ, în situaţia în care faptele în cauză nu pot fi probate penal, dar se poate apela la sancţionarea disciplinară a magistratului pentru încălcarea unor dispoziţii legale cu caracter procedural.

*- Ghid privind mijloacele legale de combatere a faptelor de corupție în administrația publică*[18]

Scopul urmărit în cadrul acestui ghid este acela de a prezenta cetăţenilor şi publicului larg care sunt mijloacele legale de plângere împotriva faptelor de corupţie sau altor acte de lipsite de integritate din administraţia publică. Lucrarea de faţă are ca obiectiv prezentarea mijloacelor legale de combatere a faptelor de corupţie, atât din perspectiva penală, cât şi din perspectiva administrativă. Documentul cuprinde o serie de propuneri şi sugestii pentru managementul sistemului judiciar. Scopul principal al acestora este să permită sistemului de justiţie românesc să-şi îmbunătăţească randamentul în ceea ce priveşte eficienţa, eficacitatea şi calitatea. Prin acest ghid se doreşte sprijinirea cetăţenilor şi publicului larg în identificarea şi rezolvarea problemelor pe care le întâmpină în relaţia cu structurile administraţiei publice, descrierea principiilor care trebuie respectate în activitatea administrativă, precum şi folosirea acestui ghid ca instrument de lucru pentru ONG-uri şi mass-media.

[18] https://www.transparency.org.ro/ro/content/ghid-privind-mijloacele-legale-de-combatere-faptelor-de-coruptie-administratia-publica

*- Integritate în expertiza judiciară*

Obiectul lucrării este lămurirea conceptuală a expertizei judiciare şi găsirea celor mai fiabile modalităţi de lucru pentru ceea ce se doreşte pe viitor în activitatea de expertiză judiciară, în condiţii de integritate a desfăşurării activităţii. Expertiza judiciară este utilizată în variate domenii pentru lămurirea unor aspecte de fapt de strictă specialitate sau pentru interpretarea unor informaţii în scopul soluţionării problemelor controversate sau litigioase, de cele mai multe ori fiind hotărâtoare în adoptarea deciziei. Cu toate acestea, activitatea de expertiză judiciară nu are o reglementare care să asigure cadrul legal unitar de desfăşurare, ce să-i asigure integritatea.

*- Lege și jurisprudență: unificarea practicii judiciare și a legislației*[19]

Esenţa statului de drept este însăşi legea care, prin supremaţia ei absolută, asigură garantarea şi respectarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor săi. Iar, într-un stat de drept, legea poate fi aplicată numai prin intermediul unor instituţii democratice, menite să asigure securitatea internă şi externă a cetăţenilor. Aşadar, prin stat de drept se înţelege un stat bazat pe o ierarhie a normelor generatoare de ordine juridică. - găsirea unor mecanisme care, odată implementate, să garanteze realizarea şi consolidarea - pe baze reale şi în raport cu nevoile cetăţenilor - a unui sistem judiciar independent, imparţial, credibil şi eficient, pe principiile transparenţei decizionale şi a integrităţii în exercitarea funcţiilor.

*- Raport cu privire la integritatea si transparenta administrației publice locale*[20]

[19] https://www.transparency.org.ro/ro/content/lege-si-jurisprudenta-unificarea-practicii-judiciare-si-legislatiei

Cercetarea își propune semnalarea unor probleme punctuale, care afectează integritatea și transparența administrației locale, pe baza datelor referitoare la perioada 2000-2004, cu așteptarea legitimă că mai buna cunoaștere a acestora va contribui la creșterea calității guvernării locale în urma alegerilor din iunie 2004.

Luări de poziție

- *Impactul dispozițiilor din noul cod penal privind prescripția asupra faptelor de corupție*[21]

In sens restrâns, privită ca expresie a relației dintre cetățeni și autoritățile statului, corupția reprezintă abuzul puterii încredințate pentru obținerea de beneficii private. Așadar, corupția nu este altceva decât folosirea discreționară a poziției sau a funcției deținute de o persoană, prin recurgerea la mijloace ilicite sau ilegale, în scopul obținerii unor interese personale sau de grup. Fiind unul dintre cele mai grave fenomene sociale, corupția erodează principiile unei administrații eficiente și credibilitatea cetățenilor în instituțiile statului.

- *Accesul persoanelor cu dizabilitati la instituții publice*[22]

Conform Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap persoanele cu handicap sunt acele persoane cărora mediul social, neadaptat deficiențelor lor fizice, senzoriale, psihice, mentale și/sau asociate, le împiedică total sau le limitează accesul cu șanse egale la viața

[20] https://www.transparency.org.ro/ro/content/raport-cu-privire-la-integritatea-si-transparenta-administratiei-publice-locale
[21] https://www.transparency.org.ro/ro/content/impactul-dispozitiilor-din-noul-cod-penal-privind-prescriptia-asupra-faptelor-de-coruptie
[22] https://www.transparency.org.ro/ro/content/accesul-persoanelor-cu-dizabilitati-la-institutii-publice

societăţii, necesitând măsuri de protecţie în sprijinul integrării şi incluziunii sociale.

Persoanele cu dizabilităţi beneficiază prin lege de următoarele drepturi: dreptul la ocrotirea sănătăţii - prevenire, tratament şi recuperare; dreptul la educaţie şi formare profesională; dreptul la ocuparea şi adaptarea locului de muncă, orientare şi reconversie profesională; dreptul la asistenţă socială, respectiv servicii sociale şi prestaţii sociale; dreptul la locuinţă, amenajarea mediului de viaţă personal ambiant, transport, acces la mediul fizic, informaţional şi comunicaţional; dreptul la petrecerea timpului liber, acces la cultură, sport, turism; dreptul la asistenţă juridică; dreptul la facilităţi fiscale; dreptul la evaluare şi reevaluare prin examinarea la domiciliu a persoanelor nedeplasabile de către membrii comisiei de evaluare, la un interval de 2 ani.

Pe lângă aceste drepturi speciale, persoanele cu dizabilităţi se bucură, bineînţeles, şi de toate celelalte drepturi de care beneficiază cetăţenii statului în care domiciliază. Unul dintre acestea este dreptul de a avea acces neîngrădit la instituţiile publice ale statului. Din păcate, acest drept nu este respectat aşa cum ar trebui, în ciuda faptului că este sprijinit prin lege. Astfel, multe din clădirile în care îşi au sediul instituţiile şi autorităţile publice nu au rampe de acces, au uşi înguste, ghişee prea înalte, grupuri sanitare neadaptate, iar lifturile lipsesc, deşi clădirile sunt cu etaj. Pe lângă asta, în personalul instituţiilor publice nu sunt încadraţi traducători ai limbajului mimico-gestual, în vederea comunicării directe cu persoanele surde sau surdomute, iar afişele cu pictograme şi marcajele de semnalare pentru nevăzători lipsesc şi ele.

- *Transparența în sistemul judiciar*[23] - Justiţia este coloana vertebrală a oricărei societăţi democratice. Din această cauză, ea ar trebui să se bucure de o încredere neclintită din partea cetăţenilor.

Pentru ca această încredere să existe, este necesar ca magistraţii, judecătorii şi întreg aparatul juridic auxiliar să aibă un comportament personal şi profesional exemplar.

O altă metodă de a câştiga sau păstra încrederea în sistemul judiciar este publicarea informaţiilor de interes public.

Astfel, în mod ideal, instanţele şi parchetele ar trebui să facă publice toate datele lor administrative, cum ar fi bugetul, numărul angajaților şi rapoartele anuale privind activitatea și cheltuielile lor. Pe lângă asta, judecătorii ar trebui să facă publice periodic declarațiile proprii de avere, în special în ţările în care acest lucru este solicitat și funcționarilor publici, şi să declare imediat situația unui conflict de interese în care sunt implicaţi, oricare ar fi motivul pentru acesta. Totodată, ar fi o idee bună ca incidența corupției, precum și indicatorii potențiali de corupție, cum ar fi întârzierile și calitatea deciziilor, să fie monitorizate.

- Raportul *Opinia publică are capacitatea de a formula propuneri pentru politicile penale ale statului*

Principalele concluzii ale raportului, aşa cum au fost prezentate astăzi, sunt:

- Opinia publică are capacitatea de a formula comandamente şi propuneri pentru politicile penale ale statului, chiar dacă nu într-un limbaj tehnic;
- Populaţia are opţiuni privind reglementarea ordinii sociale;
- Respondenţii la chestionar nu au utilizat limitele maxime de pedeapsă (detenţiunea pe viaţă), decât în mod excepţional arătând o analiză şi o

[23] https://www.transparency.org.ro/ro/content/transparenta-sistemul-judiciar

viziune matură asupra corelaţiilor juste între sancţiunile din normele fundamentale care organizează viaţa socială;

- Aproape ¾ dintre respondenţi se arată neîncrezători în sistemul de justiţie.

# Bibliografie

1. R. Chiriță,Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2008.
2. www.catalactica.org.ro/files/grupurile_vulnerabile_si_economia_sociala.pdf
3. *Manual de drept european privind accesul la justiție*, https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_RON.pdfhttp://www.mmuncii.ro/j33/index.
4. php/ro/comunicare/comunicate-de-presa/4098-2015-10-27-cp-mindelegat.
5. https://www.transparency.org.ro/ro/content/responsabilitate-prin-transparenta-accesul-la-informatia-de-interes-public-romania-si-rf
6. https://www.transparency.org.ro/ro/content/legal-aid-assistance-set-efficient-legal-aid-system-%E2%80%93-europeaid121719dsvro
7. https://www.transparency.org.ro/ro/tironews/dezbaterea-crearea-unui-cadru-etic-de-integritate-si-de-responsabilitate-sociala
8. https://www.transparency.org.ro/ro/content/recomandari-privind-imbunatatirea-accesului-la-informatia-de-interes-public

9. https://www.transparency.org.ro/servicii/ghidurile_cetateanului/ghiduri/Raport%20privind%20liberul%20acces%20la%20informatiile%20de%20interes%20public%20in%20Romania.pdf
10. https://www.transparency.org.ro/ro/content/intarirea-capacitatii-manageriale-instantelor-prin-promovarea-de-bune-practici-administrarea
11. https://www.transparency.org.ro/ro/content/ghid-de-integritate-administrarea-sistemului-judiciar
12. https://www.transparency.org.ro/stiri/comunicate_de_presa/2012/28septembrie/StudiuTranspa renta Instantelor2012.pdf
13. https://www.transparency.org.ro/ro/content/ghid-privind-mijloacele-legale-de-combatere-faptelor-de-corup%C5%A3ie-justitie
14. https://www.transparency.org.ro/ro/content/ghid-privind-mijloacele-legale-de-combatere-faptelor-de-coruptie-administratia-publica
15. https://www.transparency.org.ro/ro/content/lege-si-jurisprudenta-unificarea-practicii-judiciare-si-legislatiei
16. https://www.transparency.org.ro/ro/content/raport-cu-privire-la-integritatea-si-transparenta-administratiei-publice-locale

17. https://www.transparency.org.ro/ro/content/impactul-dispozitiilor-din-noul-cod-penal-privind-prescriptia-asupra-faptelor-de-coruptie
18. https://www.transparency.org.ro/ro/content/accesul-persoanelor-cu-dizabilitati-la-institutii-publice
19. https://www.transparency.org.ro/ro/content/transparenta-sistemul-judiciar

# NOTE

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ROMANIA

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ROMANIA

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ROMANIA

UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!

Instrumente Structurale 2014-2020

Proiect cofinanțat din Fondul Social European
prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!

Titlul proiectului: ***„Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție”***, cod MySMIS: 111830 / cod proiect: SIPOCA377.

Beneficiarul proiectului: Transparency International Romania
Parteneri în proiect: Universitatea de Vest Timișoara, Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, Universitatea din Craiova, Universitatea „Babeș Bolyai” din Cluj Napoca, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Universitatea din București.

Data publicării: Decembrie 2019

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a
Uniunii Europene sau a Guvernului României

ISBN 978-973-0-30533-3

**Material gratuit**