



ROMÂNIA
CURTEA DE APEL CONSTANȚA

Doamnei Președinte a Înaltei Curți de Casație și Justiție

În temeiul art.514 Cod.pr.civ. , Colegiul de Conducere al Curții de Apel Constanța, formulează

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

În practică s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art.2 al.1 lit.f) și art.10 din Legea nr. 554/2004 respectiv art.94 și 95 Cod.pr.civ. în referire la stabilirea naturii și competenței de soluționare a cauzelor având ca obiect acțiuni în pretenții prin care se solicită de către o direcție de generală de asistență și protecție a copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții de asistență și protecție a copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006 și Legea nr. 272/2004.

I. Într-o primă opinie, s-a considerat că aceste cauze au o natură civilă.

I.1 În unele cauze s-a stabilit în mod expres această competență (Anexa I.1)

În acest sens s-au reținut, de exemplu, următoarele:

„Este adevărat că acest litigiu are ca subiecte juridice două autorități cu statut de instituții (organe) bugetare, dar calitatea de instituție/autoritate publică a părților nu atrage automat competența contenciosului administrativ.

Având în vedere că, de principiu, competența instanței de contencios administrativ este una specială, care intervine doar în cazurile și condițiile prevăzute expres de legiuitor, tribunalul trebuia să observe că acțiunea formulată de reclamantă este una în pretenții, de drept comun, formulată ca atare de parte, conform principiului disponibilității procesuale, și nu se circumscrie obiectului special al Legii nr. 554/2004.

Astfel, potrivit art.1 alin.1 din Legea nr.554/2004, 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, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Prezenta cerere de chemare în judecată are un obiect pur patrimonial, nefiind precedată de o acțiune în contencios administrativ pentru anularea vreunui act administrativ, sau constatarea refuzului nejustificat al părților de soluționare a unei cereri în termenul legal.

Condiționarea admisibilității acțiunii în daune, de soluționarea unei acțiuni anterioare de către instanța de contencios administrativ rezultă indirect din conținutul art.19 alin.1 al legii organice mai sus enunțată (conform căreia, când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei). Or, reclamanta nu s-a adresat anterior instanței de contencios administrativ competentă cu o cerere pentru anularea unui act administrativ sau recunoașterea dreptului pretins ori a interesului legitim.

În prezenta cauză nu sunt incidente nici dispozițiile art. 10 din Legea 554/2004, întrucât nu este atacat un act emis sau încheiat de autoritatea publică și litigiul nu se refera la taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora.

Nu în ultimul rând, Curtea constată că H.G. nr. 268/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, reglementează două situații în care intervine competența instanței de contencios administrativ și anume neemiterea în maxim 30 de zile a deciziei ori aprobării de plată pentru dispozitivele medicale solicitate de persoane cu handicap (art. 10) și nerezolvarea favorabilă a cererii de reducere cu 50% a taxelor pentru cazare și masă, formulată de studentul cu handicap grav sau accentuat (art. 11), rezultând per a contrario că în rest, pentru celelalte litigii, competența aparține instanței de drept comun - care, în speță, se stabilește potrivit dispozițiilor art. 1 pct. 1 Cod de procedură civilă, conform cărora judecătoriile judecă în primă instanță, toate procesele și cererile, în afară de cele date prin lege în competența altor instanțe."

(Curtea de Apel București Secția a III – a civilă și pentru cauze cu minori și de familie – decizia civilă nr.836/09.05.2013)

I.2 În mai multe cazuri, aceste litigii au fost soluționate ca litigii civile de către instanțele civile, competența stabilindu-se în funcție de valoarea litigiului. (Anexa I.2)

II. Într-o a doua opinie, s-a considerat că aceste cauze au natura unor litigii de contencios administrativ, competența de soluționare aparținând tribunalelor în primă instanță.

II.1. În unele cauze s-a stabilit în mod expres competența instanțelor de contencios administrativ (Anexa II.1):

În acest sens s-au reținut, de exemplu, următoarele:

„În soluționarea conflictului de competență, curtea de apel are în vedere că instanțele de contencios administrativ au o competență specială în raport cu cele de drept comun, aceasta fiind conturată de sfera contenciosului administrativ, astfel cum acesta este definit de lege cu caracter general, cu excepția materiilor date în competența altor instanțe (cum sunt conflictele de muncă în care calitatea de angajator revine unei autorități publice, litigiile de asigurări sociale, contenciosul contravențional, cereri în materie de carte funciară și altele) și inclusiv cu acele cauze pentru care competența instanțelor de contencios administrativ este reglementată expres de lege.

Astfel, pe de o parte contenciosul administrativ nu privește toate litigiile izvorâte din raporturi juridice de drept administrativ, iar pe de altă parte acesta nu se rezumă la situațiile pentru care legea a prevăzut expres competența instanțelor specializate în acest domeniu, fiind necesar cu precădere că fie examinată sfera contenciosului administrativ reglementat cu caracter general.

Potrivit art. 2 alin. 1 lit. f) din Legea nr. 554/2004, contenciosul administrativ este activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

Raportat la datele speței, toate părțile sunt autorități publice, iar conflictul s-a născut din nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept de care se prevalează reclamanta.

În acest sens, se constată că reclamanta a arătat că este îndreptățită să primească de la pârâți o sumă de bani în baza unor acte normative care reglementează domeniul său de activitate, ca urmare a unor prestații efectuate pentru persoane provenind de pe teritoriul administrativ al orașului Cernavodă. În acest sens, a arătat că a adresat pârâtului Consiliul Local Cernavodă mai multe notificări, dar acesta nu și-a îndeplinit obligația de a adopta o hotărâre prin care să stabilească contribuția la finanțarea activității de protecție socială și nu a contribuit la această finanțare.

Astfel, reclamanta a invocat refuzul pârâților de soluționare a unor cereri (adrese, notificări) referitoare la un drept pe care aceasta îl reclamă. Potrivit art. 2 alin. 1 lit. o) din Legea nr. 554/2004, prin „drept vătămat” se înțelege orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ,

căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ, iar potrivit art. 2 alin. 2 se asimilează actelor administrative unilaterale și faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

Se constată astfel că litigiul se circumscrie sferei contenciosului administrativ prevăzută de art. 2 alin. 1 lit. f) din Legea nr. 554/2004, întrucât părțile sunt autorități publice, iar litigiul este născut din nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept invocat de reclamantă ca fiind prevăzut de mai multe acte normative.

Chestiunea admisibilității acțiunii în pretenții condiționat de soluționarea unei acțiuni anterioare de către instanța de contencios administrativ, care ar rezulta din coroborarea dispozițiilor art. 18 alin. 2 și art. 19 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, la care s-a referit Secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului Constanța, ține exclusiv de soluționarea cauzei pe excepția inadmisibilității sau pe fond, nefiind posibil ca asupra acesteia să se pronunțe instanța investită cu acest conflict de competență.

În egală măsură, nici instanța de fond nu poate hotărî asupra competenței sau necompetenței sale funcționale pe considerente de admisibilitate ori de inadmisibilitate a acțiunii cu care a fost investită. Verificarea competenței instanței sesizate trebuie să aibă loc înainte de verificarea admisibilității cererii, neputând fi acceptat ca o cerere să fie admisibilă în fața unei instanțe sau secții și inadmisibilă în fața alteia, întrucât soluția asupra admisibilității poate fi pronunțată doar de instanța sau secția competentă, deci care în prealabil s-a declarat ori a fost declarată ca fiind competentă.

Așadar, împrejurarea că reclamanta a solicitat doar obligarea pârâților la plata unei sume de bani, nu și obligarea acestora la adoptarea în prealabil a unei hotărâri de consiliu local în baza căreia să fie făcută plata, constituie exclusiv un aspect de fond și nu poate sta la baza calificării litigiului ca fiind de contencios administrativ sau de drept comun. Acesta este un litigiu de contencios administrativ întrucât sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 2 alin. 1 lit. f) din Legea nr. 554/2004, după cum a fost reținut mai sus.

Rezultă că Secția de contencios administrativ a Tribunalului Constanța este competentă să soluționeze cauza, având în vedere în acest sens și distincția făcută de art. 10 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 cu privire la nivelul autorității al cărui act administrativ privește cauza (act căruia, potrivit art. 2 alin. 2, i se asimilează și faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal), respectiv cel local.

În consecință, în baza art. 136 alin. 1 și 2 raportat la art. 135 alin. 1 și 4 C. proc. civ., se va stabili competența de soluționare a cauzei în favoarea Secției de contencios administrativ a Tribunalului Constanța.

Curtea de Apel Constanța – Secția I Civilă – sentința civilă nr. 27/C/20.08.2014 (definitivă)

S-au mai reținut următoarele:

„În acest sens, între reclamanta Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția 1 Copilului Sector 2 și pârâta Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Sector 6 ar fi trebuit să se încheie un Protocol pentru acordarea de servicii sociale, în vederea punerii în executare a dispozițiilor Legii nr. 47/2006, ale Legii nr. 48/2000, HG nr. 448/2006, OG nr. 86/2004, HCLS2 nr. 39/31.03.2008 și HCLS6 nr. 200/2008.

Deși Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Sector 2 i-a solicitat pârâtei executarea obligațiilor prevăzute de art. 54 alin. 3 și 4 din Legea nr. 448/2006 privind decontarea cheltuielilor dintre autoritățile administrației publice locale, aceasta nu și-a îndeplinit obligațiile asumate, sens în care devin aplicabile dispozițiile art. 2 litera i) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 privind refuzul nejustificat de a soluționa o cerere.

Litigiul dedus judecării nu este unul civil, așa cum l-a calificat reclamanta, de vreme ce decontarea cheltuielilor între autoritățile administrației publice locale nu constituie un aspect „privat”, desfășurat doi particulari, la fel cum nici cheltuielile solicitate nu rezultă dintr-o afacere „particulară”, ci dintr-un serviciu public desfășurat în vederea punerii în executare a dispozițiilor legale privind protecția persoanelor cu handicap. Dimpotrivă, litigiul implică, în sensul art. 2 litera f) din Legea contenciosului, un conflict între două autorități publice, care s-a născut din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim”.

Judecătoria Sectorului II București – Secția Civilă – sentința civilă nr.15619/12.11.2012 (irevocabilă și sentința civilă nr.1118/25.01.2013 (irevocabilă)

II.2. În unele cazuri, aceste cauze au fost soluționate de tribunale în primă instanță în procedura contenciosului administrativ iar împotriva hotărârilor pronunțate s-a declarat recurs care a fost soluționat de secțiile de contencios administrativ din cadrul curților de apel corespunzătoare, fără a se pune în mod expres problema naturii litigiului și a competenței materiale (Anexa II.2)

Rezultă astfel o practică judiciară neunitară persistentă în timp, fiind îndeplinite condițiile art.515 Cod.pr.civ.

Pentru Colegiul de Conducere,

PREȘED

TANȚA