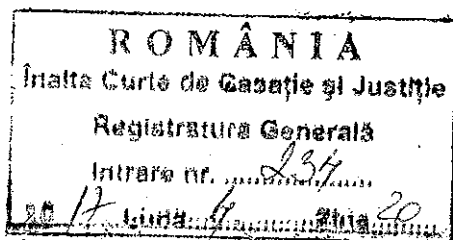




MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Nr. 2174/C/4185/III-5/2016

20.04. 2017



Către

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În conformitate cu prevederile art. 514 din Codul de procedură civilă,
formulez prezentul

RĂCURS ÎN INTERESUL LEGII

În practica judiciară s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu privire la problema de drept vizând „interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 14 și 15 din Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare și ale art. 435 din Codul de procedură civilă, vizând ipoteza admiterii cererii de suspendare a executării unui act administrativ cu caracter normativ și a efectelor acestei soluții față de părțile litigiului precum și față de terți”.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

Urmare verificării jurisprudenței referitoare la efectele admiterii unei cereri de suspendare a executării unui act administrativ cu caracter normativ s-au evidențiat două orientări, după cum urmează:

1. Astfel, unele instanțe au considerat că hotărârea de admitere a cererii de suspendare a executării actului administrativ cu caracter normativ are efecte *inter partes*, astfel că terții care nu au fost părți în cauza în care s-a pronunțat hotărârea în discuție nu pot beneficia de efectele suspendării. (Anexa 1)

2. Alte instanțe au reținut că, în considerarea faptului că, prin natura lor, actele administrative cu caracter normativ se adresează unui număr nedeterminat de subiecte de drept și care, odată anulate printr-o hotărâre judecătorească definitivă, încetează a mai produce efecte juridice *erga omnes*, față de toate subiectele de drept, atunci și admiterea cererii de suspendare a executării acelor acte normative produce efecte și față de terții neparticipanți la proces. (Anexa 2)

*

Apreciez cea de-a doua orientare jurisprudențială ca fiind în litera și spiritul legii pentru următoarele considerente:

§ 1. În conformitate cu prevederile art. 14 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare:

„(1) În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate.

(2) Instanța soluționează cererea de suspendare, de urgență și cu precădere, cu citarea părților.

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

(2) aplicându-se în mod corespunzător.

(4) Hotărârea prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.

(5) În ipoteza în care se emite un nou act administrativ cu același conținut ca și cel suspendat de către instanță, acesta este suspendat de drept. În acest caz nu este obligatorie plângerea prealabilă.

(6) Nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive.

(7) Suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării."

Totodată, potrivit dispozițiilor art. 15 din Legea nr. 554/2004:

„(1) Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă și



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

irevocabilă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond.

(2) Dispozițiile art. 14 alin. (2) - (7) se aplică în mod corespunzător.

(3) Hotărârea dată cererii de suspendare este executorie de drept, iar introducerea recursului, potrivit art. 14 alin. (4), nu suspendă executarea.

(4) În ipoteza admiterii acțiunii de fond, măsura suspendării, dispusă în condițiile art. 14, se prelungește de drept până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei, chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ în temeiul alin. (1)."

Din examinarea acestor prevederi legale se poate constata că art. 14 din Legea contenciosului administrativ instituie posibilitatea părții vătămate prin actul administrativ de a solicita instanței competente suspendarea executării actului după parcurgerea procedurii prealabile prevăzute la art. 7 din același act normativ, până la pronunțarea instanței de fond asupra legalității și temeiniciei acestuia.

În acest scop, judecătorul va aprecia cu privire la necesitatea măsurii, în urma analizării îndeplinirii condițiilor menționate în textul de lege criticat. Astfel, potrivit art. 7 din Legea nr. 554/2004, instanța va verifica mai întâi dacă a fost inițiată procedura prealabilă în fața autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, aceasta reprezentând o condiție de formă, iar apoi va aprecia dacă sunt întrunite și cele două cerințe de fond referitoare la existența cazului bine justificat și la necesitatea prevenirii unei pagube iminente.

Acești termeni sunt definiți și caracterizați chiar prin lege, instanța dispunând de repere clare pentru aprecierea necesității suspendării executării actului administrativ. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. ș) și t) din Legea nr. 554/2004, prin



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

„pagubă iminentă” se înțelege prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public, iar „cazurile bine justificate” reprezintă acele împrejurări legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.

§ 2. Actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, dublată de prezumția de veridicitate și prezumția de autenticitate, de unde decurge principiul că actul administrativ este executoriu imediat și din oficiu (*executio ex officio*), el fiind însuși titlu executoriu, fără a mai fi nevoie de investirea lui cu formulă executorie, atât timp cât judecătorul nu a intervenit pentru a paraliza executarea sau pentru a-l anula.¹

Sub acest aspect, după cum s-a remarcat în practica judiciară², în procesul executării din oficiu a actelor administrative trebuie asigurat un anumit echilibru, precum și anumite garanții către particulari, întrucât acțiunile autorităților publice nu pot fi discreționare, iar legea trebuie să furnizeze individului o protecție adecvată împotriva arbitrariului.

Principiul legalității activității administrative presupune atât ca autoritățile administrative să nu eludeze dispozițiile legale, cât și ca toate deciziile acestora să se întemeieze pe lege. El impune, în egală măsură, ca respectarea acestor exigențe de către autorități să fie în mod efectiv asigurată.

În doctrina de drept administrativ, se susține că principiul legalității impune trei reguli: existența unei baze legale, obligația de a respecta regulile care reglementează activitatea administrației, precum și obligația de a respecta legile

¹ A. Iorgovan, Noua lege a contenciosului administrativ – geneză și explicații, Ed. Roata, București, 2004, p. 200;

² C. Ap. Ploiești, s. Com. cont. adm. fisc, dec. nr. 315/2010, în L. Neagu, *Suspendarea executării actului administrativ. Practică judiciară*, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 10;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

generale, fiind vorba de legile care nu sunt adoptate pentru a guverna activitatea administrației, dar care trebuie avute în vedere de către autoritate pentru că ele privesc alte interese pe care trebuie să le ocrotească administrația.

Prin urmare, principiul legalității implică, pe de o parte, faptul că administrația trebuie să respecte ierarhia normelor, iar pe de altă parte, faptul că aceasta nu poate acționa dacă nu este „abilitată” de o regulă de drept. Această abilitare privește competența autorității administrative de a emite un act administrativ.

Respectarea principiului legalității impune posibilitatea ca actele administrative nelegale să poată fi revocate întrucât, în caz contrar, judecătorul poate proceda la anularea lor.

Pentru consolidarea principiului legalității, apreciat ca un adevărat postulat constituțional, sunt necesare reguli sistematizate, clare și coerente, care să guverneze activitatea autorităților administrative.

După cum au subliniat în mod constant teoreticienii și practicienii dreptului european, legalitatea este unul din elementele dreptului la buna administrare.

În sistemul juridic românesc, acest principiu este reglementat în art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (2) din Constituție. Astfel, primul text constituțional precizează faptul că, în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie. Pe de altă parte, al doilea text cuprins în Legea fundamentală arată că nimeni nu este mai presus de lege.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Tocmai de aceea, un eficient instrument procedural aflat la îndemâna autorității emitente sau a instanței de judecată pentru a asigura respectarea principiului legalității, îl constituie suspendarea executării actelor administrative.

Suspendarea actelor administrative constituie astfel, o garanție a asigurării legalității, ce intervine însă în cazuri de excepție, în situații limită.

Ea are în vedere fie întreruperea vremelnică a producerii de efecte juridice (ceea ce înseamnă că actul era în vigoare), fie amânarea temporară a producerii de efecte juridice.

Prin urmare, suspendarea întrerupe temporar efectele juridice produse de un act juridic, urmând deci, ca după un anumit timp, actul administrativ să-și recapete caracterul său executoriu sau să înceteze complet a mai produce efecte juridice, fiind anulat sau revocat³.

Pe de altă parte, dispoziția legală instituită prin alin. (7) al art. 14 din Legea contenciosului administrativ, în sensul că suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării, are menirea de a pune în lumină obligativitatea executării hotărârii judecătorești prin care s-a dispus suspendarea executării actului administrativ și, pe cale de consecință, de a nu proceda printr-o conduită abuzivă, care poate avea și conotații penale, la punerea în executare a actului administrativ.

O asemenea soluție se impune, întrucât are menirea de a evita, prin conduita abuzivă a celor care trebuie să pună în aplicare aceste hotărâri judecătorești, producerea unor pagube ireparabile prin punerea în executare a actului administrativ

³ M. Anghene, Elemente de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1958, p. 172



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

suspendat, în ipoteza în care acesta ar fi anulat de către instanța de contencios administrativ.

În același sens, așa cum a reținut și instanța supremă în jurisprudența sa⁴:

„ Prin Recomandarea nr. R (89) 8 adoptată de Comitetul de Miniștri din cadrul Consiliului European la data de 13 septembrie 1989, referitoare la protecția jurisdicțională provizorie în materie administrativă, s-a reținut faptul că autoritățile administrative acționează în numeroase domenii și că activitățile lor sunt de natură să afecteze drepturile, libertățile și interesele persoanelor. (...)

Mai mult, același act european a statuat că executarea imediată și integrală a actelor administrative contestate sau susceptibile de a fi atacate poate cauza persoanelor, în anumite circumstanțe, un prejudiciu ireparabil, pe care echitatea îl impune să fie evitat, în măsura posibilului.

Conform Recomandării aflate în discuție, autoritatea jurisdicțională chemată să decidă măsuri de protecție provizorie trebuie să ia în apreciere ansamblul circumstanțelor și intereselor prezente; asemenea măsuri pot fi acordate în special în situația în care executarea actului administrativ este de natură să producă pagube grave, dificil de reparat și în cazul în care există un argument juridic aparent valabil referitor la nelegalitatea respectivului act”.

Pornind de la faptul că suspendarea executării actului administrativ este un mijloc pentru asigurarea respectării principiului legalității, care guvernează întreaga activitate a administrației publice, apreciem că suspendarea unui act administrativ normativ își produce efecte *erga omnes*, fiind echitabil, ca atâta timp cât autoritatea publică sau instanța de judecată, urmare a contestării actului

⁴ Decizia nr. 38 din 07. 01.2011, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 6887/2/2009



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

administrativ, este în curs de verificare a legalității acestuia, acesta să nu-și producă efectele asupra celor vizați.

§ 3. În ceea ce privește categoria „celor vizați” de către un act administrativ cu caracter normativ, trebuie precizat că, acest tip de act stabilește reguli generale de conduită cu caracter impersonal, ceea ce înseamnă că relațiile sociale pe care le reglementează au un caracter abstract, pentru concretizarea lor fiind necesar să intervină anumite fapte cărora legea le recunoaște relevanță juridică (faptele juridice).

În cazul actelor administrative cu caracter normativ, legea prevede obligația aducerii lor la cunoștință tuturor subiecților de drept, prin publicarea, după caz, în Monitorul Oficial al României, în monitoarele oficiale de la nivelul județelor, prin afișarea într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare (ziare cu acoperire națională, regională sau locală ori pe pagina web a autorității administrative emitente).

Cerința publicării acestor acte, care produc efecte juridice pentru subiecții determinați generic, este impusă de principiul potrivit căruia *"nimeni nu poate invoca în apărarea sa necunoașterea legii"*.

Actele administrative normative cuprind deci, reglementări de principiu cu caracter obligatoriu, formulate în abstract, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de persoane.

Prin urmare, actul administrativ cu caracter normativ produce efecte *erga omnes*, în sensul că, se referă la toate persoanele aflate sub incidența sa.

În consecință, apreciem că, prin raportare la caracterul normativ al actului administrativ, act care, așa cum am arătat, produce în condițiile legii, efecte



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

juridice față de toate persoanele, *erga omnes*, în mod corelativ, din considerente de logică juridică, hotărârea vizând suspendarea unui astfel de act, executorie de drept în condițiile art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, produce la rândul ei, efecte tot *erga omnes*, lipsind de interes o eventuală cerere având un obiect similar.

În caz contrar, considerăm că ar fi și discriminatoriu ca un act administrativ cu caracter normativ să producă efectele juridice în vederea căruia a fost adoptat față de toate persoanele vizate, cu excepția celor care au fost parte în litigiul de drept administrativ, în cadrul căruia instanța a dispus suspendarea executării actului administrativ.

§ 4. Totodată, soluția conform căreia, hotărârea de admitere a cererii de suspendare a executării actului administrativ cu caracter normativ are efecte *erga omnes*, iar nu *inter partes*, decurge și din aplicarea *mutatis mutandis* a raționamentului Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, din decizia nr. 10 din 11 mai 2015,⁵ prin care a fost admisă sesizarea formulată de Curtea de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal, stabilindu-se că "hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești".

În considerentele acestei decizii, s-a reținut că, „nu există nicio rațiune pentru care să se aplice un tratament diferențiat, din punctul de vedere al efectelor pe care le produc, hotărârilor prin care se invalidează o normă legală” și că „este evident

⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 458 din 25/06/2015



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

că legiuitorul a avut în vedere mai ales procedurile judiciare în curs atunci când a edictat norma analizată, fiind greu de conceput ca, după publicarea hotărârii judecătorești de anulare a unei dispoziții normative, aceasta să mai fie totuși invocată drept temei al unui act administrativ individual emis ulterior."

De asemenea, Înalta Curte a avut în vedere și faptul că, „soluția contrară ar constitui o veritabilă încălcare a dreptului de acces la o instanță, în sensul art. 6 § 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, pentru că aceasta ar fi golită de conținut, nemaivând un caracter efectiv din perspectiva persoanei vătămate de un act administrativ individual emis în temeiul unui act administrativ cu caracter normativ, anulat într-o altă cauză.

Astfel, această persoană nu va putea solicita pe cale principală în temeiul art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 anularea actului administrativ normativ deja anulat, pentru că i se va opune excepția lipsei de interes, și nici nu va putea invoca excepția de nelegalitate, câtă vreme art. 4 alin. (4) teza întâi din aceeași lege⁶ exclude actele normative de la acest control de legalitate incidental."

Pe de altă parte, s-a arătat că, „la aceeași concluzie se ajunge și prin prisma puterii de lucru judecat⁷ a hotărârii judecătorești irevocabile/definitive de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ, a cărei existență în realitatea juridică nu poate fi ignorată în cursul proceselor generate de aplicarea prevederii normative anulate."

⁶ Conform art. 4 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 554/2004: "Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate."

⁷ Mihaela Tăbărcă, Excepțiile procesuale în procesul civil. Ediția a II-a revizuită și adăugită, Universul Juridic, 2006, pag. 355, ultimul paragraf: "...existența unei hotărâri judecătorești poate fi invocată în cadrul unui alt proces, cu autoritate de lucru judecat, atunci când se evocă exclusivitatea hotărârii, sau cu putere de lucru judecat, când se invocă obligativitatea sa, fără ca în cel de-al doilea proces să fie aceleași părți, să se discute același obiect și aceeași cauză".



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

Totodată, se reține în considerentele aceleiași decizii, că "imperativul asigurării unei jurisprudențe unitare care să răspundă așteptărilor legitime ale justițiabililor angrenați în proceduri judiciare legate de aplicarea aceluiași act administrativ cu caracter normativ este, de asemenea, un argument de luat în seamă" în susținerea interpretării în sensul arătat a dispozițiilor art. 23 din Legea nr. 554/2004.

De asemenea, în cuprinsul aceleiași decizii se regăsesc și considerentele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr. 914 din 23 iunie 2009⁸, care, statuând asupra prevederilor art. 23 din Legea nr. 554/2004, arată că acestea consacră, la nivelul legii organice, efectele *erga omnes* ale hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat, în tot sau în parte, un act administrativ cu caracter normativ, hotărâri a căror opozabilitate față de toți subiecții de drept este asigurată prin publicarea lor în Monitorul Oficial al României.

Raportat la considerentele acestei decizii, apreciem că, atâta timp cât anularea își produce efecte față de toți, pentru identitate de rațiune, și suspendarea actului administrativ normativ trebui să aibă efecte *erga omnes*.

Prin urmare, suspendarea unui act administrativ normativ produce efecte *erga omnes*, asemeni hotărârilor judecătorești rămase definitive prin care s-a anulat un act administrativ normativ, fiind în prezența caracterului de ordine publică al litigiilor de contencios administrativ care au ca obiect acte administrative normative.⁹

Suspendarea actului administrativ normativ poate fi legală - atunci când acesta se dispune printr-un alt act normativ, conform dispozițiilor art. 66 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor

⁸ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 544 din 5 august 2009

⁹ A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol.II, ed.4, Ed. All Beck, București, 2005, p.676.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

normative; de drept – conform dispozițiilor art. 3 alin.3 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ atunci când actul administrativ este atacat de către prefect sau de Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau judecătorească – în situațiile reglementate de dispozițiile art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004.

Suspendarea dispusă în temeiul acestor din urmă reglementări nu schimbă cu nimic natura de act normativ a actului administrativ astfel suspendat, în sensul că efectul suspendării sale nu se va răsfrânge asupra tuturor destinatarilor nedeterminați cărora, prin definiție, actul administrativ normativ este chemat să li se adreseze.

Astfel, indiferent de modalitatea prin care a fost dispusă, efectele instituției juridice a suspendării actului administrativ cu caracter normativ trebuie să fie identice, așadar și efectul de opozabilitate *erga omnes* al acesteia trebuie să fie același în toate situațiile.

Pentru a nu plana incertitudinea cu privire la durata suspendării și pentru a preveni abuzurile de drept procesual al acelor persoane interesate să obțină doar o păsuire de la executarea actului administrativ prin neintroducerea ulterioară a cererii în anularea actului, prin Legea nr. 262/2007 publicată în Monitorul Oficial nr. 510/30.07.2007 s-a reglementat un caz de încetare de drept a efectelor suspendării actului administrativ prin inserarea tezei a II-a a art. 14 alin.(1) din Legea nr. 554/2004.

Conform acestor dispoziții, în cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate, termen suficient și rezonabil pentru a desluși intențiile persoanei vătămate.¹⁰

¹⁰ Claudia Roșu, Adrian Fanu Moca – „Suspendarea efectelor actului administrativ fiscal” – Dreptul nr.1/2007, pag. 121-133;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

În altă ordine de idei, conform art. 28 alin.(1) din Legea nr. 554/2004, 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 și interesele lor legitime, pe de altă parte.

Art. 435 din Codul de procedură civilă reglementează în alin.(1) obligativitatea hotărârii judecătorești dispunând că hotărârea judecătorească este obligatorie și produce efecte numai între părți și succesorii acestora, iar alin.2 reglementează opozabilitatea hotărârii oricărei terțe persoane atât timp cât acesta din urmă nu face, în condițiile legii, dovada contrară.

Din împrejurarea că hotărârea produce, în principal efecte relative, între părți, nu trebuie desprinsă consecința inopozabilității acestor efecte față de terți, pentru că în timp ce relativitatea efectelor presupune nașterea drepturilor și obligațiilor în favoarea, respectiv, în sarcina părților, opozabilitatea înseamnă că actul jurisdicțional nu poate fi ignorat de către terți, ci, dimpotrivă trebuie recunoscut și respectat de orice persoană, chiar neparticipantă la procedura judiciară.

Opozabilitatea față de terți (erga omnes) reprezintă, așadar, obligația tuturor de a respecta situația juridică creată, adică obligația de abținere de la săvârșirea vreunei acțiuni care să împiedice exercitarea drepturilor și îndeplinirea obligațiilor de către titularii acestora.

Opozabilitatea efectelor față de terți nu se confundă cu obligativitatea acelorași efecte care funcționează în relația dintre părți și care stă la baza executorialității hotărârii.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

Noțiunea de „opozabilitate” are o dublă accepțiune, *lato sensu* presupunând dreptul părții de a invoca actul juridic și de a pretinde celeilalte părți executarea, caz în care opozabilitatea se suprapune cu obligativitatea, iar *stricto sensu* desemnează obligația terților de a respecta situația juridică născută dintr-un act jurisdicțional.¹¹

În categoria terților trebuie distins între terți desăvârșiți (*penitus extranei*) adică aceia față de care efectele hotărârii nu se vor repercuta în niciun fel și terți interesați, aceia care sunt în mod indirect atinși de modalitatea tranșării litigiului, față de care hotărârea se va opune cu valoarea unui fapt juridic, susceptibil de dovadă contrară.

Prin urmare, disputa cu privire la opozabilitatea *inter partes/erga omnes* a hotărârii de suspendare a actului administrativ normativ are la bază, de fapt, confuzia între principiul relativității efectelor hotărârilor judecătorești, care presupune, într-adevăr ca obligativitatea acestor efecte și autoritatea de lucru judecat să se impună numai părților și principiul opozabilității acelorași efecte care se manifestă în relația cu terți, interzicând acestora să le ignore și să le încalce, câtă vreme nu fac dovada unei alte realități juridice.

În concluzie, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 435 din Codul de procedură civilă, hotărârea definitivă prin care instanța a dispus suspendarea actului administrativ normativ este opozabilă erga omnes.

¹¹ Adina Nicolae în *Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat - coord. Viorel Mihai Ciobanu, Marian Nicolae*, Vol.I, Universul Juridic 2013, pag. 985.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

*

*

*

Pentru aceste motive, în temeiul dispozițiilor art. 517 din Codul de procedură civilă, solicit admiterea prezentului recurs în interesului legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.