

Nr. 12/16.09.2020
Reg. sinteză dosare RIL
C

ROMÂNIA



CURTEA DE APEL BUCUREȘTI



CABINETUL PREȘEDINTELUI

Splaiul Independenței nr. 5, sectorul 4
E-mail: infocabuc@just.ro; relatiicab@just.ro
Web: <http://www.cab1864.eu>;
<http://noulportal.just.ro/>
Tel: (+4-021) 319.51.80;
Fax: (+4-021) 319.16.49
Operator de date cu caracter personal nr. 2933

Nr. 3/11333/C din data de 14 septembrie 2020

Doamnei,

Judecător **CORINA ALINA CORBU**
Președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție

Stimată doamnă președinte,

În conformitate cu dispozițiile art. 514 Cod procedură civilă și ale art. 21 alin. (2) din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, Colegiul de conducere al Curții de Apel București, prin Hotărârea nr. 387 din data de 09.09.2020, reținând existența practicii neunitare referitoare la următoarea problemă de drept: "Interpretarea și aplicarea prevederilor art. 17 din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologie și biologic - **în sensul de a se stabili instanța competentă din punct de vedere material procesual de a soluționa apelul declarat împotriva sentinței pronunțate de judecătorie în litigiile având ca obiect anularea Deciziilor de instituire a carantinei**

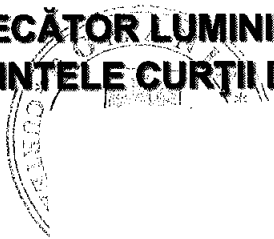
emise de Direcția de Sănătate Publică", a luat hotărârea de a vă solicita să vă pronunțați asupra acestei probleme de drept soluționată în mod diferit.

Totodată, potrivit dispozițiilor art. 516 alin. (10) Cod procedură civilă și art. 19 alin. (1) lit. k) din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, vă comunicăm că doamna judecător Steluța Mirela Croitoru, vicepreședinte al Curții de Apel București, a fost desemnată de către Colegiul de conducere al Curții de Apel București să susțină recursul în interesul legii, în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Față de cele menționate, vă înaintăm materialul întocmit, precum și copia conformă cu originalul a Hotărârii Colegiului de conducere al Curții de Apel București nr. 387 din data de 09.09.2020, adresându-vă rugămintea să ne comunicați măsurile dispuse.

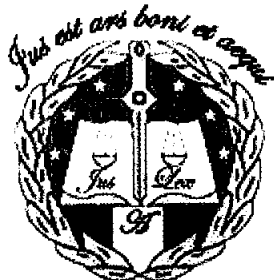
Cu deosebită considerație,

JUDECĂTOR LUMINIȚA CRIȘTIU-NINU
PREȘEDINTELE CURȚII DE APEL BUCUREȘTI





CURTEA DE APEL BUCUREȘTI



CABINETUL PREȘEDINTELUI

Splaiul Independenței nr. 5, sectorul 4
E-mail: infocabuc@just.ro; relatiicab@just.ro
Web: <http://www.cab1864.eu>;
<http://noulportal.just.ro/>
Tel: (+4-021) 319.51.80;
Fax: (+4-021) 319.16.49
Operator de date cu caracter personal nr. 2933

Nr. 2/11333 din data de 14 septembrie 2020

Către

Președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție

Colegiul de Conducere al Curții de Apel București, în conformitate cu prevederile art. 514 din Noul Cod de Procedură Civilă, formulează prezentul

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

în vederea pronunțării asupra următoarei probleme de drept care a fost soluționată diferit de instanțele judecătorești:

Interpretarea și aplicarea prevederilor art. 17 din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic - în sensul de a se stabili instanța competentă din punct de vedere material procesual de a soluționa apelul declarat împotriva sentinței pronunțate de judecătorie în litigiile având ca obiect anularea Deciziilor de instituire a carantinei emise de Direcția de Sănătate Publică.

- materia: Drept civil
- submateria: Drept procesual civil
- actul normativ incident: Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic

Dispoziții legale aplicabile:

Art. 17 din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic:

(1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim printr-un act administrativ individual emis potrivit art. 7 sau art. 8 alin. (4) poate introduce, în termen de cel mult 24 de ore de la data comunicării deciziei direcției de sănătate publică, acțiune la judecătoria în a cărei circumscripție domiciliază sau își are reședința ori la judecătoria în a cărei circumscripție este situat spațiul sau unitatea sanitară în care este carantinată sau, după caz, izolată potrivit art. 7 sau art. 8 alin. (4), solicitând anularea actului administrativ contestat, revizuirea sau încetarea măsurii. Cererile sunt scutite de plata taxei judiciare de timbru.

(2) Judecarea cererilor prevăzute la alin. (1) se face de urgență și cu precădere, în termen de cel mult 48 de ore, dispozițiile art. 200 din Legea nr. 134/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind aplicabile.

(3) Părțile vor fi citate potrivit dispozițiilor privind citarea în procesele urgente, astfel încât să se asigure respectarea termenului de judecată prevăzut la alin. (2), asistența juridică a persoanei fiind obligatorie.

(4) Dispozițiile art. 15 alin. (13) - (16) se aplică în mod corespunzător.

(5) Instanța poate amâna pronunțarea cu cel mult 24 de ore, iar redactarea hotărârii se face în aceeași zi.

(6) Până la pronunțarea hotărârii instanței, persoana în cauză va fi monitorizată de către medic, zilnic sau când situația o impune.

(7) Hotărârea primei instanțe este executorie și poate fi atacată cu apel în termen de două zile de la comunicare.

(8) Apelul se soluționează într-un termen ce nu va depăși 24 de ore de la data sesizării instanței, prevederile alin. (5) aplicându-se în mod corespunzător.

(9) Dacă instanța de fond dispune anularea actului administrativ, măsura contestată încetează de la pronunțare, iar persoana în cauză are dreptul de a părăsi imediat spațiul sau unitatea în care a fost carantinată sau, după caz, izolată.

(10) Comunicarea actelor de procedură, inclusiv înregistrarea acțiunii, se realizează în format și prin mijloace electronice.

Expunerea problemei de drept:

Problema de practică neunitară a fost generată de modul de interpretare a acestor dispoziții legale, în ipoteza acțiunilor având ca obiect anularea Deciziilor de instituire a carantinei emise de Direcția de Sănătate Publică - problema fiind aceea dacă apelul declarat împotriva sentinței pronunțate de judecătoria este de competența materială procesuală a Secției civile sau a Secției de contencios administrativ și fiscal din cadrul tribunalului.

Soluții jurisprudențiale diferite:

Într-o primă orientare jurisprudențială s-a considerat că Secția Civilă din cadrul Tribunalului este competentă să soluționeze apelul declarat împotriva sentinței pronunțate de judecătoria în cauzele având ca obiect anularea Deciziei emise de Direcția de Sănătate Publică de instituire a măsurii carantinei în privința reclamantului.

Argumente în susținerea acestei opinii:

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 definește prin norme cu caracter special, la art. 2 alin. 1 lit. g noțiunea de instanță de contencios administrativ ca fiind „Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale”.

Reiese că în accepțiunea legiuitorului organic, prin instanță de contencios administrativ se înțelege o instanță de nivelul ierarhic al tribunalelor, al curților de apel și al instanței supreme. Așadar, judecătoria nu reprezintă instanță de contencios administrativ, în sensul Legii nr. 554/2004.

Tribunalul, fie cel specializat, fie prin secția sa specializată, deși reprezintă instanță de contencios administrativ, totuși potrivit art. 10 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 are competență de

judecată în această materie doar în primă instanță, iar calea de atac specifică materiei – recursul – revine în competența de judecată a secției specializate din cadrul curții de apel.

În ceea ce privește competența materială procesuală de soluționare a căii de atac a apelului într-o acțiune privind executarea silită a unui act administrativ fiscal individual (conestație la executare silită în materie fiscală), Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent pentru soluționarea recursului în interesul legii a pronunțat decizia nr. 18/03.06.2019, în ale cărei considerente a statuat următoarele:

„38. Însă divergențele de jurisprudență au apărut în soluționarea apelurilor declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii în materia contestațiilor la executare fiscală, unele instanțe apreciind că acestea sunt în competența funcțională a secțiilor civile ale tribunalelor, iar alte instanțe statuând că sunt în competența secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale tribunalelor, în raport cu natura obiectului litigiului.

61. Mai mult, atunci când legiuitorul a dorit să atribuie competența instanței de contencios administrativ a făcut-o în mod clar, așa cum rezultă din art. 213 alin. (13) din Legea nr. 207/2015 (poprirea și sechestrul asigurator). ... Dacă intenția legiuitorului ar fi fost să se soluționeze astfel de litigii în căile de atac de către instanța de contencios administrativ, ar fi prevăzut expres acest lucru în textul de lege prin care a stabilit competența instanțelor pentru soluționarea contestației la executare propriu-zise.

62. (...) potrivit art. 10 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor judecă în fond, ca regulă generală, (...). Pe de altă parte, în apel, aceste secții specializate judecă doar în acele situații prevăzute expres de alte acte normative cu caracter special (spre exemplu, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor ...).

63. În consecință, se poate observa că în materia contenciosului administrativ există un dublu grad de jurisdicție, potrivit căruia doar tribunalele și curțile de apel sunt competente să soluționeze cauze în primă instanță, calea de atac prevăzută de lege fiind recursul. De la această regulă generală se poate deroga doar prin norme speciale, (...).

64. (...), este cert că nu se poate aprecia direct în apel competența funcțională a secției de contencios administrativ a tribunalului prin raportare la natura actului contestat, deoarece determinarea competenței funcționale prin raportare la natura actului se realizează cu ocazia soluționării cauzei în fond, iar nu în calea de atac.

65. Or, dacă în determinarea instanței competente funcțional ar prezenta relevanță natura actului contestat, atunci, prin raportare la art. 10 din Legea nr. 554/2004, cauza ar trebui să fie soluționată în fond de tribunal sau de curtea de apel, iar nu de către judecătoria”.

Tribunalul apreciază că în speță este aplicabilă *prin analogie* decizia nr. 18 din 03 iunie 2019, pronunțată de ICCJ-Completul competent să judece recursul în interesul legii.

Astfel, situațiile în care secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului judecă în calea de atac rezultă din norme de procedură exprese, cu caracter special, potrivit cărora anumite categorii de acțiuni, chiar dacă presupun controlul legalității unor acte administrative individuale, sunt de competența în primă instanță a judecătoriei, iar calea de atac ce poate fi declarată împotriva sentinței judecătoriei revine spre competență secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, cum este cazul situației speciale, derogatorii de la normele de competență în materie de contencios administrativ și de la regimul căilor de atac, a plângerii contravenționale pentru care legiuitorul, prin art. 34 alin. 2 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, a stabilit expres că „*Dacă prin lege nu se prevede altfel, hotărârea prin care s-a soluționat plângerea poate fi atacată numai cu apel. Apelul se soluționează de secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului.* (...)”, dar și a prevederii art. 67 din Legea nr. 122/2006 privind azilul în România, derogatorii de la normele de competență în materie de contencios administrativ, potrivit căreia „*Recursul se judecă în termen de 30 de zile de la înregistrarea sa, de către tribunalul – secția de contencios administrativ – în a cărui circumscripție se afla judecătoria a cărei hotărâre este atacată.*”

Astfel de ipoteze normative se circumscriu art. 5 alin. 2 din Legea nr. 554/2004, care prevede că „*Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.*”

Or, în categoria actelor administrative avute în vedere de art. 5 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 se includ și deciziile cu caracter individual de carantină a persoanei, respectiv de prelungire a izolării, legiuitorul calificându-le în mod expres prin art. 17 alin. 1 din Legea nr. 136/2020 ca acte administrative; totodată, în privința acestor acte administrative individuale, legiuitorul a ales să instituie o procedură judiciară derogatorie de la calea contenciosului administrativ.

Prin urmare, litigiile având ca obiect controlul instanțelor judecătorești asupra legalității actelor administrative individuale avute în vedere de art. 17 alin. 1 din Legea nr. 136/2020 nu se încadrează în noțiunea de contencios administrativ, în sensul definiției legale de la art. 2 alin. 1 lit. f) din Legea nr. 554/2004, întrucât activitatea de soluționare a cererii de chemare în judecată nu revine unei instanțe de contencios administrativ, ci a fost dată de legiuitor în competența de judecată în primă instanță a judecătoriei.

Un alt argument reiese și din faptul că în domeniul contenciosului administrativ, potrivit Legii nr. 554/2004, calea de atac specifică este recursul. Considerentele expuse de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent pentru soluționarea recursului în interesul legii, în decizia nr. 17/2017 sunt edificatoare în această privință, lămuritoare cu privire la chestiunea în analiză: „47. Se consideră, așadar, în acord și cu jurisprudența consolidată a Înaltei Curți de Casație și Justiție, că în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale privind calea de atac în materia contenciosului administrativ, împotriva hotărârilor pronunțate în această materie poate fi exercitată numai calea de atac a recursului, cu excepția cazului prevăzut de dispozițiile art. 25 alin. (3) din Legea nr. 554/2004. (...)”

56. Un alt argument este reprezentat de dispozițiile art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, care reflectă voința legiuitorului de a reglementa calea de atac împotriva hotărârilor pronunțate în materia contenciosului administrativ ca fiind recursul, și nu apelul. (...)”

Prin urmare, reținând și aceste considerente ale instanței supreme, apreciem că opțiunea legiuitorului pentru calea de atac a apelului, prevăzută de art. 17 alin. 7 și 8 din Legea nr. 136/2020, reprezintă încă un argument pentru a conchide în sensul că acțiunea persoanei pretins vătămate de anulare a deciziei cu caracter individual de carantină a persoanei sau a deciziei de prelungire a izolării declanșează o procedură judiciară ce derogă, sub aspectul competenței de primă instanță și al căii de atac, de la normele speciale din materia contenciosului administrativ.

De altfel, observăm că același legiuitor, la edictarea Legii nr. 136/2020, atunci când a dorit să supună competenței instanțelor de contencios administrativ controlul legalității altor acte administrative emise pe tărâmul acestei legi, a indicat în mod expres acest lucru. Este vorba despre acțiunile în anulare reglementate de Legea nr. 136/2020 la art. 15 și la art. 19.

În fine, Tribunalul mai constată că Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a statuat în considerentele deciziei nr. 14/05.03.2018 următoarele:

„74. De altfel, se poate ajunge la concluzia că, în această procedură specială, calea de atac împotriva hotărârii prin care se soluționează plângerea împotriva procesului-verbal de constatare a abaterilor este apelul, prin analogie cu alte proceduri speciale, în care, deși actul atacat în justiție este unul administrativ, legea specială prevede calea de atac a apelului, dar nu la o instanță de contencios administrativ”.

În fine, art. 2 din Legea nr. 136/2020 prevede că „Măsurile prevăzute de prezenta lege se dispun și se aplică în situațiile prevăzute la art. 1, exclusiv pentru apărarea sănătății publice, cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și a ordinii publice. Toate măsurile dispuse în baza prezentei legi vor fi proporționale cu situația care le-a determinat, limitate în timp la aceasta și aplicate în mod nediscriminatoriu.”

Astfel, o componentă importantă a reglementării o constituie atenția legiuitorului pentru respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, urmărindu-se existența unui just echilibru între interesul general al societății/comunității vizând sănătatea publică și interesul individual de a nu interveni limitarea libertății de circulație, în anumite situații a dreptului la viață intimă, familială și privată, și chiar a libertății individuale, de manieră disproporționată.

Se poate deduce și că legiuitorul a conferit unei instanțe civile atribuția de verificare a măsurii în care sunt respectate drepturi și libertăți fundamentale, iar nu celei specializate în contenciosul administrativ.

În concluzie, în lipsa unei norme legale exprese care să confere secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului competența materială procesuală de soluționare a apelului reglementat de art. 17 alin. 7-8 din Legea nr. 136/2020, această competență, în calea de atac, revine secției civile a tribunalului.

Secția de Contencios Administrativ și Fiscal din cadrul Curții de Apel București a stabilit competența de soluționare a apelului în favoarea Secției Civile a Tribunalului București, reținând următoarele argumente:

Prevederile art.95 Cod procedură civilă stabilesc „*Tribunalele judecă: (...) 2. ca instanțe de apel, apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii în primă instanță;* ”, și la prevederile art.94 Cod procedură civilă, potrivit cărora „*Judecătoriile judecă: (...) 3. orice alte cereri date prin lege în competența lor.*”.

Reiese astfel că textele Codului de procedură civilă nu reglementează explicit modul în care un proces soluționat în primă instanță va fi soluționat în calea de atac, atunci când la nivelul instanței ierarhic superioare sunt organizate secții ce judecă în materii diferite.

Curtea consideră că litigiile având ca obiect controlul instanțelor judecătorești asupra legalității actelor administrative individuale avute în vedere de art.17 alin.1 din Legea nr.136/2020 nu se încadrează în noțiunea de contencios administrativ, în sensul definiției legale de la art.2 alin.1 lit.f) din Legea nr.554/2004, întrucât activitatea de soluționare a cererii de chemare în judecată nu revine unei instanțe de contencios administrativ, ci a fost dată de legiuitor în competența de judecată în primă instanță a judecătoriei.

Cum judecătoria nu reprezintă o instanță de contencios administrativ, nefăcând parte din enumerarea art.2 alin.1 lit. g) din Legea nr.554/2004, acțiunea în anularea deciziei cu caracter individual de carantină a persoanei și acțiunea în anularea deciziei de prelungire a izolării sunt proceduri judiciare ce atrag incidența normelor de drept în materie procesual civilă, iar nu a normelor speciale referitoare la competența instanțelor specializate de contencios administrativ și fiscal.

Astfel cum s-a reținut în cuprinsul considerentelor deciziei nr. 18/2019 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în recurs în interesul legii, în materia contenciosului administrativ există un dublu grad de jurisdicție, potrivit căruia doar tribunalele și curțile de apel sunt competente să soluționeze cauze în primă instanță, calea de atac prevăzută de lege fiind recursul iar de la această regulă generală se poate deroga doar prin norme speciale, cum este cazul prevederilor OG 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

Or, în cazul prezentului litigiu, în cuprinsul Legii 136/2020 nu regăsim o astfel de normă specială atributivă de competență pentru instanțele de contencios administrativ.

Un alt argument în sprijinul acestei soluții îl constituie faptul că, astfel cum s-a stabilit prin decizia nr. 17/2017, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în recurs în interesul legii, în materia contenciosului administrativ, împotriva hotărârilor pronunțate în această materie poate fi exercitată numai calea de atac a recursului, cu excepția cazului prevăzut de dispozițiile art. 25 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Așadar, opțiunea legiuitorului pentru calea de atac a apelului, prevăzută de art.17 alin.7 și 8 din Legea nr.136/2020, reprezintă încă un argument pentru a conchide în sensul că acțiunea persoanei pretins vătămate formulată în temeiul dispozițiilor art. 17 din Legea 136/2020 declanșează o procedură judiciară ce derogă, sub aspectul competenței de primă instanță și al căii de atac, de la normele speciale din materia contenciosului administrativ.

În plus, din analiza reglementării cuprinse în prevederile Legii 136/2020 reiese că atunci când legiuitorul a dorit să supună competenței instanțelor de contencios administrativ controlul legalității altor acte administrative emise pe tărâmul acestei legi, a indicat în mod expres acest lucru (a se vedea art.15 și art.19).

În final, Curtea are în vedere și existența proiectului de modificare a Legii 136/20202 în sensul de a se stabili competența instanțelor civile pentru soluționarea căii de atac a apelului împotriva hotărârilor pronunțate de judecătoria potrivit art. 7.

Astfel, în cuprinsul expunerii de motive se menționează:

„Intenția legiuitorului în cazul procedurilor prevăzute la art. 17 a fost de a oferi un larg acces la justiție tuturor persoanelor afectate de aceste măsuri atât în primă instanță, motiv pentru care a fost stabilită judecătoria ca instanță competentă, cât și în calea de atac motiv pentru care s-a stabilit că apelul care este devolutiv și deci permite reanalizarea cauzei sub toate aspectele ei, nu doar pentru motive de nelegalitate, este calea de atac de urmat.

Calea de atac a apelului este cea de drept comun în cadrul codului de procedură civilă și se analizează, cu caracter general, de secțiile civile ale instanțelor de control judiciar. În acest context, trebuie precizat că, atât în primă instanță cât și în apel, instanța competentă este cea civilă, această soluție fiind în concordanță cu practica legislativă în materii speciale care presupun urgența, cum este de exemplu materia electorală, cât și cu necesitatea asigurării unei protecții efective a drepturilor fundamentale.”

În cea de-a doua orientare jurisprudențială, s-a arătat că Secția de Contencios Administrativ și Fiscal din cadrul Tribunalului este competentă să soluționeze apelul declarat împotriva sentinței pronunțate de judecătoria în cauzele având ca obiect anularea Deciziei emise de Direcția de Sănătate Publică de instituire a măsurii carantinei în privința reclamantului.

Argumente în susținerea acestei opinii:

în privința competenței materiale, sub aspect procesual, în conformitate cu dispozițiile art. 36 alin. 3 din Legea nr. 304/2004 cu modificările ulterioare, ”în cadrul tribunalelor funcționează, în raport cu complexitatea și numărul cauzelor, secții sau, după caz, completuri specializate pentru cauze civile, cauze cu profesioniști, cauze penale, cauze cu minori și de familie, cauze de contencios administrativ și fiscal, cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale, insolvență, concurență neloială sau pentru alte materii, precum și completuri specializate pentru cauze maritime și fluviale”, în cadrul Tribunalului funcționează secții specializate, respectiv Secția a II-a Civilă și de Contencios Administrativ și Secția I Civilă, respectiv Secția Penală.

Prin Decizia nr. 18/2016, publicată în Monitorul Oficial nr. 237/6.04.2017, Înalta Curte de Casație și Justiție a admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Pitești și, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 226 alin. (1) și art. 228 alin. (2) din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, cu modificările și completările ulterioare, și a stabilit ”competența materială procesuală a tribunalelor/secțiilor specializate se determină în funcție de obiectul sau natura litigiilor de genul celor avute în vedere cu titlu exemplificativ de art. 226 alin. (1) din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, cu modificările și completările ulterioare.”

Potrivit aceleiași decizii, s-au reținut aspecte de principiu referitoare la competența materială (funcțională sau procesuală), precum și la criteriile după care se stabilește competența materială procesuală.

Astfel, la pct. 155 din decizie, s-au reținut următoarele: ”Prioritar, trebuie menționat că, deși sesizarea de recurs în interesul legii face referire la competența funcțională a unor instanțe specializate, în realitate, este vizată competența materială procesuală, întrucât, așa cum s-a subliniat în doctrină, în cadrul competenței jurisdicționale trebuie distins între competență materială (de atribuție) și competență teritorială, iar în cadrul competenței materiale se distinge între competența materială funcțională, stabilită după felul atribuțiilor jurisdicționale ce revin fiecărei categorii de instanțe (de exemplu, judecata în primă instanță, judecata în apel, judecata în recurs), și competența materială procesuală, care se stabilește în raport cu obiectul, natura sau valoarea litigiului dedus judecătii.”

De asemenea, s-au mai reținut următoarele considerente pe care instanța le apreciază că fiind relevante, cuprinzând criterii de ordin general pentru problema dezlegată în dispozitiv:

”163. De asemenea, tribunalele judecă în primă instanță toate cererile, indiferent de obiectul sau calitatea părților, care nu sunt date prin lege în competența altor instanțe (art. 95 din Codul de procedură civilă).

164. În mod corespunzător se păstrează această competență și în căile de atac.

165. Rezultă că, potrivit dispozițiilor procedurale în vigoare, criteriile de determinare a competenței materiale sunt instituite după natura, obiectul sau valoarea pretenției.

172. Tot astfel, referitor la sistemul ECRIS, invocat de unele instanțe ca un argument în stabilirea unei anumite competențe, se constată că acesta este un simplu sistem tehnic de înregistrare și evidențiere a cauzelor, iar nu de distribuire a competenței între instanțe. Înregistrarea eronată a cauzelor, conform sistemului menționat, nu este atributivă de competență și nu exonerează instanța de obligația care îi revine de a-și verifica propria competență prin aplicarea criteriilor legale, pe care nu le poate suprima o evidență menită doar să reflecte dosarele înregistrate pe rolul instanței, iar nu să creeze o competență în afara normelor legale.

173. Interpretarea în sens contrar, dată de instanțele de judecată care au calificat litigiile nu după obiectul sau natura pricinii, ci după calitatea de profesionist a uneia dintre părți, este fără nici o acoperire în dreptul pozitiv, contravenind practic prevederilor art. 122 din Codul de procedură civilă, conform cărora ”reguli noi de competență pot fi stabilite numai prin modificarea normelor prezentului cod”, și dispozițiilor art. 126 alin. (2) din Constituția României, potrivit cărora ”competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege”.

174. În realitate, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 226 alin. (1) și art. 228 alin. (2) din Legea nr. 71/2011, cu modificările și completările ulterioare, pentru determinarea competenței materiale procesuale a tribunalelor/secțiilor specializate, se va ține seama de criteriile legale referitoare la obiectul sau natura litigiilor, de genul celor avute în vedere cu titlu exemplificativ de art. 226 alin. (1) din Legea nr. 71/2011, cu modificările și completările ulterioare.”

Tot referitor la aspecte de ordin general privitoare la norme de competență, prin decizia nr. 417/2019 Curtea Constituțională a reținut următoarele:

”164. Transpunând acest considerent la nivelul organizării completurilor de judecată, Curtea a reținut că instanțele judecătorești, astfel cum sunt reglementate prin Constituție și Legea nr.304/2004, își realizează funcția de înfăptuire a justiției prin intermediul judecătorilor organizați în completuri de judecată. Pentru ca organizarea puterii judecătorești să nu devină în sine aleatorie și pentru a nu permite apariția unor elemente de arbitrar, legiuitorul constituant a stabilit că procedura de judecată se stabilește prin lege, iar cu privire specială asupra Înaltei Curți de Casație și Justiție a consacrat faptul că atât compunerea sa, cât și regulile de funcționare se stabilesc prin lege organică. Astfel, atunci când legiuitorul constituțional se referă la compunerea instanței supreme - noțiune autonomă folosită de Constituție - nu are în vedere numărul total de judecători al acesteia, ci organizarea și compunerea secțiilor, secțiilor unite, completurilor de judecată care realizează funcția sa jurisdicțională.

Astfel, Curtea a constatat că legiuitorul constituțional a dat o mare importanță ordonării acțiunii puterii judecătorești atât la nivelul instanței supreme, cât și la nivelul celorlalte instanțe inferioare. Această construcție constituțională a dus la calificarea la nivel legal a aspectelor referitoare la compunerea instanței judecătorești, ca fiind norme de procedură de ordine publică. De aceea, încălcarea prevederilor legii referitoare la compunerea completului de judecată exprimă o exigență de ordine publică, a cărei încălcare atrage nulitatea absolută a actelor pronunțate de acesta. O astfel de viziune asigură coerență acțiunii puterii judecătorești, garantând, în același timp, independența și imparțialitatea judecătorului. Dreptul la un proces echitabil are la baza sa exact aceste două caracteristici esențiale, iar încălcarea reglementărilor referitoare la compunerea instanței chiar de către aceasta atrage, în mod cert, o suspiciune/îndoială rezonabilă cu privire la posibilitatea ca instanțele să nu fie independente sau imparțiale [Decizia nr.685 din 7 noiembrie 2018, par.177-178].”

Cu privire la competența în materia litigiilor de contencios administrativ, instanța reține mai întâi că prin Legea nr. 554/2004 cu modificările ulterioare, sunt definite atât noțiunea de „act administrativ”, cât și cea de „contencios administrativ”.

Astfel, potrivit art. art. 2 lit. c din Legea nr. 554/2004, actul administrativ reprezintă „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.”

Potrivit art. 2 lit. f din aceeași lege, contenciosul administrativ reprezintă „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.”

Potrivit art. 10 alin. 1 din aceeași lege, „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.”

În același context, instanța reține că din punct de vedere al competenței de atribuțiune, tribunalul este instanță de apel, potrivit art. 95 alin. 1 pct. 2 din Codul de procedură civilă, putând judeca și în alte materii prevăzute de lege, după cum dispune art. 95 alin. 2.

O dispoziție similară celei din urmă este prevăzută și de art. 94 pct. 3 din Cod, potrivit căruia judecătoriile pot judeca orice alte cereri date prin lege în competența lor.

În speța dedusă judecării, tribunalul reține mai întâi că obiectul litigiului, constând în anularea actului reprezentat de decizia de carantinare a apelanților și natura litigiului, rezultată din raportul juridic generat de actul contestat, se încadrează în noțiunea de „act administrativ”, respectiv în cea de „contencios administrativ”.

De altfel, chiar în Legea nr. 136/2020, lege organică, actele emise în aplicarea acestei legi sunt calificate acte administrative (cu caracter normativ sau individual).

Potrivit art. 17 din această lege, „orice persoană care se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim printr-un act administrativ individual emis potrivit art. 7 sau art. 8 alin. (4) poate introduce, în termen de cel mult 24 de ore de la data comunicării deciziei direcției de sănătate publică, acțiune la judecătoria în a cărei circumscripție domiciliază sau își are reședința ori la judecătoria în a cărei circumscripție este situat spațiul sau unitatea sanitară în care este carantinată sau, după caz, izolată potrivit art. 7 sau art. 8 alin. (4), solicitând anularea actului administrativ contestat, revizuirea sau încetarea măsurii.”

În consecință, față de Legea nr. 554/2004 care reprezintă cadrul general în materia competenței soluționării litigiilor de contencios administrativ (și care la rândul ei, reprezintă o aplicație a regulii din art. 95 alin. 2 din Cod), Legea nr. 136/2020, lege organică, este o normă specială prin care s-a stabilit altfel în privința competenței în primă instanță, așa cum dispune art. 10 din Legea nr. 554/2004.

Atribuirea de către legiuitor a competenței în primă instanță judecătoreiei, în baza atribuțiilor constituționale care îi revin și cu respectarea normelor generale, nu schimbă natura litigiului.

În consecință, natura actului și obiectul litigiului, reglementate expres de lege, voința legiuitorului converg către stabilirea unei competențe speciale în materia contenciosului administrativ, în favoarea judecătoreiei în primă instanță, iar această competență se păstrează și în calea de atac.

Sub aspectul competenței, este irelevantă natura dreptului ocrotit, în condițiile în care atât Constituția, cât și toate celelalte acte normative subsecvente, a căror interpretare se impune a fi realizată prin prisma Convenției europene privind drepturile și libertățile fundamentale, toate drepturile civile pot forma obiectul unor acte administrative generatoare de raporturi de autoritate publică.

Ca atare, instanța a reținut că dispozițiile Legii nr. 136/2020 trebuie să fie interpretate în lumina prevederilor Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, reglementare de drept comun în materia actelor administrative, cu atât mai mult cu cât acest act normativ reglementează,

în esență, măsuri cu caracter temporar, necesare în domeniul sănătății publice, dispuse prin acte administrative cu caracter normativ sau, după caz, individual.

În primul caz, legiuitorul reglementează în mod expres competența instanțelor judecătorești în sensul că ea aparține curții de apel, secția de contencios administrativ și fiscal, în a cărei rază teritorială se află sediul autorității emitente, conform art. 15 alin. 6 din lege. Reglementarea expresă este justificată doar pentru că stabilește o normă de competență teritorială diferită față de cea de drept comun în materia actelor administrative cu caracter normativ, pentru care Legea nr. 554/2004 stabilește prin art. 10 alin. 3, competența instanței de la domiciliul sau sediul reclamantului.

O altă derogare prevăzută de legiuitor prin Legea nr. 136/2020 sub aspectul competenței instanțelor de judecată este atribuirea în competența judecătorilor a acțiunilor având ca obiect anularea actelor administrative individuale emise conform dispozițiilor art. 7 și art. 8 alin. 3 și 4 din Lege. Stabilirea unor norme diferite de competență este permisă chiar de Legea nr. 554/2004 care prin art. 10 alin. 1 stabilește că „Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, ... se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, ... se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.”

Prin urmare, tribunalele administrativ – fiscale soluționează litigiile privind actele administrative în fond, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

Un astfel de act normativ este Legea nr. 136/2020, ce reglementează prin dispozițiile art. 16 alin. 1 și 17 alin. 1 competența materială a judecătorilor pentru soluționarea acțiunilor în anularea actului administrativ individual, și art. 17 alin. 7 și 8 ce reglementează calea de atac a apelului împotriva hotărârii judecătorești pronunțate de judecătorie.

Este adevărat că legiuitorul nu a indicat, în mod explicit, cui îi revine competența de soluționare a căii de atac, însă fiind vorba de o acțiune în anularea unui act administrativ, singura concluzie ce poate fi acceptată este în sensul că ea aparține instanțelor de control judiciar din aceeași materie, a contenciosului administrativ, pentru respectarea principiului specializării judecătorului, chestiune de ordine publică, astfel cum a statuat ÎCCJ în decizia RIL nr. 17/2018. În considerentele deciziei s-a reținut, cu privire la compunerea completelor de judecată, că „... există situații în care este vizat aspectul calitativ al compunerii, una dintre acestea fiind și cazul când, în condițiile legii, anumite categorii de litigii trebuie să fie soluționate de completurile/secțiile specializate, după obiectul sau natura litigiului.” Totodată, „Normele care reglementează competența materială procesuală (specializată) sunt în mod evident de ordine publică întrucât ocrotesc un interes public - buna administrare a actului de justiție, prin specializarea judecătorilor, necesară în raport cu complexitatea și numărul cauzelor.”

Nu s-ar putea admite că, atunci când a stabilit competența Curții de Apel pentru soluționarea acțiunii în anularea actelor administrative cu caracter normativ, legiuitorul a avut în vedere instanța de contencios administrativ, iar atunci când a prevăzut competența tribunalului pentru soluționarea căii de atac, s-a raportat la instanța civilă, întrucât nu există nici o rațiune pentru o asemenea distincție.

Decizia ce se cere a fi anulată în prezenta cauză, reprezintă un act administrativ individual, astfel cum rezultă din dispozițiile art. 7 alin 1 lit. b și art. 7 alin.2 din Legea nr. 136/2020, din conținutul căruia interesează următoarele: „direcția de sănătate publică județeană sau a municipiului București, care confirmă sau infirmă, după caz, măsura carantinării persoanei în spațiul special desemnat de autorități, printr-o decizie cu caracter individual. Decizia va conține mențiuni cu privire la data și emitentul actului, numele și datele de identificare ale persoanei carantinate, durata măsurii și calea de atac prevăzută de lege. ”

De altfel, că suntem în prezența unui act administrativ rezultă și din caracterul instituției emitente - direcția de sănătate publică județeană, care se încadrează în definiția dată de art. 2 b) din Legea nr. 554/2004 autorității publice – „orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public.”

În principiu, decizia este emisă în regim de putere publică, independent de interesele private ale destinatarului actului, întrucât primează interesul public, respectiv apărarea sănătății publice.

De altfel, în Legea nr. 136/2020, atât în art. 11 alin. 3, art. 15 alin. 4, ce reglementează actele administrative cu caracter normativ, cât și art. 15 alin. 13, art. 16 și art. 17, ce reglementează regimul actelor administrative cu caracter individual emise în temeiul acestui act normativ, se reia în mod repetitiv definiția dată actului administrativ de Legea nr. 554/2004, fiind incontestabilă natura lor de acte administrative, precum și faptul că acțiunile promovate în condițiile Legii se încadrează în categoria celor date de Legea 554/2004 în competența contenciosului administrativ. Astfel, potrivit art. 17 alin. 1 din Legea nr. 136/2020 „(1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim printr-un act administrativ individual emis potrivit art. 7 sau art. 8 alin. (4) poate introduce, în termen de cel mult 24 de ore de la data comunicării deciziei direcției de sănătate publică, acțiune la judecătoria în a cărei circumscripție domiciliază sau își are reședința ori la judecătoria în a cărei circumscripție este situat spațiul sau unitatea sanitară în care este carantinată sau, după caz, izolată potrivit art. 7 sau art. 8 alin. (4), solicitând anularea actului administrativ contestat, revizuirea sau încetarea măsurii.”

Iar, potrivit art. 1 din Legea nr. 554/2004 „(1) 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. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.”

Art. 2 lit. c) din Legea contenciosului administrativ definește actul administrativ ca fiind 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, caractere ce se regăsesc și în privința Deciziei emise de Direcția de Sănătate Publică, fiind un act emis în executarea legii privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, dând naștere unui raport juridic între destinatarul actului și autoritățile statului, în care fiecare are drepturi și obligații strict reglementate de lege.

De asemenea, tot pentru clarificarea naturii actului atacat, instanța găsește necesar a aminti și dispozițiile art. 2 lit. o), p), r) din Legea nr. 554/2004 potrivit cărora „o) drept vătămat - orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ;

p) interes legitim privat - posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat;

r) interes legitim public - interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.” Toate aceste elemente se impun a fi analizate și în prezentul litigiu, urmând ca instanța să stabilească care este dreptul sau interesul legitim privat pretins vătămat și interesul public, verificând măsura dispusă atât sub aspectul legalității și temeiniciei sale, cât și sub aspectul respectării proporționalității între interesul privat și cel public.

Este adevărat că există și litigii de natură civilă în care se face o astfel de analiză și care sunt date în competența instanțelor civile, cum sunt contestațiile împotriva deciziilor birourilor electorale de circumscripție prin care se admit sau se resping candidaturile sau confirmarea măsurilor de internare medicală nevoluntară, însă în acest tip de cauze primează respectarea drepturilor și intereselor private ale persoanei, iar pentru garantarea respectării acestora este necesară participarea reprezentantului Ministerului Public, normă de procedură ce nu este specifică litigiilor de contencios administrativ. Tocmai de aceea, și în cazul acțiunilor în anulare reglementate de Legea nr. 136/2020, procedura se desfășoară strict în condițiile Legii nr. 554/2004, fără participarea procurorului.

Instanța a apreciat că, și în ipoteza în care s-ar avea în vedere soluția adoptată de ÎCCJ prin Decizia RIL nr. 16/2017, aplicând la prezenta cauză criteriile stabilite de instanța supremă pentru determinarea competenței secțiilor civile sau de contencios administrativ, concluzia este în sensul

că litigiile reglementate de Legea nr. 136/2020 sunt de competența instanțelor de contencios administrativ.

La pct. 42 din decizia amintită, s-a conchis „că pentru a se determina competența secțiilor civile sau de contencios administrativ și fiscal în soluționarea contestațiilor împotriva deciziilor birourilor electorale de circumscripție prin care se admit sau se resping candidaturile, trebuie să se stabilească dacă birourile electorale în cauză sunt autorități administrative în sensul legii contenciosului administrativ, natura actelor emise de aceste organisme electorale, natura raporturilor ce se nasc în procesul electoral și natura drepturilor apărute”

Astfel, Direcția de Sănătate Publică este o autoritate ce se încadrează incontestabil în definiția dată de art. 2 lit. b) din Legea nr. 554/2004 noțiunii de autoritate publică: „orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public”. De asemenea, natura actelor emise de această instituție este stabilită de Legea nr. 136/2020 ca fiind acte administrative cu caracter individual, astfel că raporturile născute în aplicarea legii sunt specifice celor ce intră în competența instanțelor de contencios administrativ.

În privința căii de atac, aceeași decizie RIL arată că „în materia contenciosului administrativ calea de atac de reformare specifică și unică împotriva hotărârii primei instanțe este recursul, apelul fiind reglementat, cu titlu de excepție, numai în materia executării silite, potrivit art. 25 din Legea nr. 554/2004.” Rezultă deci, că există și excepții de la regula căii de atac a recursului, iar Legea nr. 136/2020 reglementează o asemenea excepție.

Iar ca argument suplimentar în sensul că intenția legiuitorului a fost de a atribui competența de soluționare a litigiilor născute în temeiul Legii nr. 136/2020 instanțelor de contencios administrativ este aceea că în art. 6 din Ordinul nr. 1309/2020 privind modalitatea de aplicare a măsurilor de prevenire și limitare a îmbolnăvirilor cu SARS-CoV-2, se accentuează caracterul de acte administrative cu caracter individual atribuit deciziilor de confirmare sau infirmare privind măsurile de izolare, prelungire a izolării sau carantinare, iar în anexa privind modelul deciziei de confirmare sau infirmare a carantinării, se regăsește următoarea notă: „Prezentul act administrativ poate fi contestat în termenele și condițiile prevăzute de Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, la instanțele de contencios.”

Natura litigiului rezultă și din prevederile art. 15 alin. 7 din Legea nr. 136/2020 potrivit căruia „la soluționarea acțiunilor introduse împotriva actelor administrative din prezenta lege nu sunt aplicabile prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea procedurii plângerii prealabile. Judecarea cererilor se face de urgență și cu precădere, dispozițiile art. 200 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind aplicabile.”

Cuprinsul expres al textului impune următoarele: textul nu distinge între actele emise în baza acestei legi (folosind expresia acțiuni introduse împotriva actelor administrative din prezenta lege, și nu a anumitor acte); Legea nr. 554/2004 nu se aplică acestor litigii doar sub aspectul obligativității procedurii plângerii prealabile, ca atare nici interpretul nu trebuie să distingă.

Per a contrario, toate celelalte dispoziții din cuprinsul Legii contenciosului administrativ trebuie aplicate în litigiile reglementate de acest act normativ, sarcină ce revine judecătorului specializat în această materie, mai ales în cadrul controlului judiciar, urmare căruia măsura va deveni definitivă.

Secția Civilă din cadrul Curții de Apel București a stabilit competența de soluționare a apelului în favoarea Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Tribunalului București, reținând următoarele argumente:

Litigiul în care s-a ivit conflictul negativ dedus judecății presupune analizarea legalității Deciziilor de instituire a măsurii carantinei persoanei nr. 557/09.08.2020, 558/09.08.2020 și 559/09.08.2020, emise de Direcția de Sănătate Publică Vaslui, în conformitate cu dispozițiile art. 7 și 17 din Legea nr. 136/2020, privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic.

Această decizie este definită de legiuitor ca și *act administrativ individual* prin dispozițiile art. 17 alin. 1 din Legea 136/2020, iar modalitatea de contestare a legalității sale este reglementată în cuprinsul aceluiași articol.

În mod concret, se pune problema cu privire la *competența materială procesuală de soluționare a apelului* declarat împotriva sentinței pronunțată de judecătorie, problemă care se cere soluționată prin prezentul regulator.

Potrivit art. 95 pct. 2 C.pr.civ., *Tribunalele judecă ca instanțe de apel, apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătoria în primă instanță.*

Conform art. 36 alin. 3 din Legea nr. 304/2004, privind organizarea judiciară, potrivit cu care *în cadrul tribunalelor funcționează, în raport cu complexitatea și numărul cauzelor, secții sau, după caz, completuri specializate pentru cauze civile, cauze cu profesioniști, cauze penale, cauze cu minori și de familie, cauze de contencios administrativ și fiscal, cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale, insolvență, concurență neloială sau pentru alte materii, precum și completuri specializate pentru cauze maritime și fluviale.*

Art. 2 alin. 1 lit. f din Legea nr. 554/2004, a contenciosului administrativ prevede „*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*”.

Curtea reține că, față de textele de lege expuse, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal a Tribunalului este competentă să soluționeze calea de atac formulată împotriva hotărârii pronunțate de judecătoria în primă instanță într-o cauză de contencios administrativ, respectiv într-o cauză în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut din emiterea unui act administrativ.

Prevederile art. 5 alin. 2 din Legea nr. 554/2004, invocate în cuprinsul Încheierii FN din data de 18.08.2020 se referă la acte administrative care întrunesc toate elementele definitorii cuprinse în art. 2 alin. 1 lit. c din Legea nr. 554/2004, dar pentru care *legea instituie expres o procedură specială de contestare*. Or, Legea nr. 136/2020 nu prevede o procedură specială. Din contră, articolul 15 alin. 7 din Legea nr. 136/2020 prevede că *la soluționarea acțiunilor introduse împotriva actelor administrative din prezenta lege nu sunt aplicabile prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea procedurii plângerii prealabile. Judecarea cererilor se face de urgență și cu precădere, dispozițiile art. 200 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind aplicabile.*

Prin urmare, rezultă intenția legiuitorului de a așeza reglementarea Legii nr. 136/2020 în sfera contenciosului administrativ, de la procedura căruia, în calitatea sa de lege specială, aceasta derogă de la procedura de drept comun reglementată pentru materia contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004), printre altele, prin: atribuirea competenței de primă instanță judecătoriai, înlăturarea prevederilor referitoare la obligativitatea procedurii plângerii prealabile, reglementarea unei căi de atac speciale, distincte de cea reglementată prin art. 20 din Legea nr. 554/2004.

Așadar, prin atribuirea în competența judecătoriai a soluționării cererilor formulate de persoanele care se consideră vătămate într-un drept sau interes legitim printr-un act administrativ individual emis potrivit art. 7 sau 8 alin. 4, Legea nr. 136/2020 nu a exclus astfel de cauze de la procedura contenciosului administrativ, competența materială procesuală urmând a se respecta pe verticală prin atragerea competenței Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Tribunalului sesizat cu soluționarea căii de atac.

În ceea ce privește considerentele enunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în cuprinsul Deciziei nr. 18/03.06.2019, pronunțată în recurs în interesul legii, Curtea reține că următoarele paragrafe: „ 54. *Din aceste considerente, dacă natura litigiului este pur civilă, iar dispozițiile fiscale nu sunt incidente, nu există niciun argument care să atragă competența instanței specializate de contencios administrativ în faza de soluționare a căii de atac.*

55. *Este de principiu că numai determinarea naturii juridice a litigiului ca fiind de contencios administrativ atrage competența instanțelor de contencios administrativ, iar, potrivit*

dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004, contenciosul administrativ este definit ca fiind "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".

56. Din interpretarea textului legal citat se constată că, pentru a fi în prezența contenciosului administrativ, este necesar a fi întrunite în mod cumulativ două condiții: în primul rând, una dintre părți să fie o autoritate publică și, în al doilea rând, litigiul, conflictul, să fie rezultatul unui act administrativ tipic sau al unui act asimilat (nesoluționarea în termenul legal ori refuzul nejustificat de a rezolva o cerere).

57. În doctrină s-a reținut că, *stricto sensu*, contenciosul administrativ evocă totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime prin acte administrative nelegale, tipice sau asimilate, litigii care sunt de competența instanțelor de contencios administrativ și sunt soluționate în baza unui regim de putere publică guvernat de legea-cadru în materie.

58. Pe de altă parte, noțiunea de "act administrativ" este definită în art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, text care face referire la "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", iar la lit. c¹) se prevede că "sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative".

59. În acest context se constată că nu sunt întrunite condițiile prevăzute cumulativ de dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004 pentru a fi în prezența unui contencios administrativ care să reclame *ratione materiae* competența funcțională a instanțelor de contencios administrativ, nefiind suficient că în litigiu este implicată executarea unei creanțe fiscale, câtă vreme acest litigiu nu privește un act administrativ tipic sau asimilat."

Astfel, Înalta Curte a reținut că revine secțiilor civile ale tribunalelor competența de a soluționa apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii asupra contestațiilor formulate împotriva executărilor silită pornite în temeiul dispozițiilor art. 260 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare întrucât actul de executare contestat nu era un act administrativ tipic sau asimilat.

Referitor la argumentul că în materia contenciosului administrativ există un dublu grad de jurisdicție, potrivit căruia doar tribunalele și curțile de apel sunt competente să soluționeze cauze în primă instanță, calea de atac prevăzută de lege fiind recursul, iar de la această regulă generală se poate deroga doar prin norme speciale, Curtea reține, că prin Legea nr. 136/2020 s-a instituit o cale de atac specifică, apelul, derogatorie de la prev. Legii nr. 554/2004, aspect care nu exclude, *de plano*, competența Secției de contencios administrativ în soluționarea apelului, aceasta fiind opțiunea legiuitorului.

Împrejurarea că, în apel, secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor judecă doar în acele situații prevăzute expres de alte acte normative cu caracter special (spre exemplu, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare), nu poate constitui, în lipsa unui temei legal prohibitiv concret, o interdicție opusă legiuitorului în atribuirea altor căi de atac în competența materială procesuală a Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Tribunalului.

Ori de câte ori Judecătoria judecă în primă instanță, în temeiul legii, o cauză de contencios administrativ (cauză în care conflictul s-a născut din emiterea unui act administrativ și cel puțin una dintre părți este o autoritate publică), calea de atac prevăzută de lege formulată împotriva hotărârii pronunțate de Judecătoria revine, în afară de situația expresă în care legea prevede altfel, spre competența Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Tribunalului.

Cu adresa nr. 11107 din data de 1.09.2020 Curtea de Apel București a solicitat Curților de Apel din țară rugămintea de a comunica hotărâri judecătorești pronunțate cu privire la problema de drept mai sus menționată.

Curtea de Apel Bacău a arătat că opinia magistraților nu este una unitară.

Tribunalul Bacău a arătat că prin Hotărârea nr. 9/22.07.2020 Colegiul de Conducere a stabilit competența funcțională a Secției I Civile în soluționarea apelului prevăzut de art. 17 din Legea nr. 136/2020, având în vedere că, potrivit dispozițiilor art. 10 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, tribunalele administrative fiscale sunt instanțe de fond pentru soluționarea cererilor de contencios administrativ, iar nu instanțe de apel.

Judecătoria Onești a arătat că opinia magistraților este în sensul apartenenței competenței de soluționare a apelului de către secția de contencios administrativ și fiscal din cadrul Tribunalului Bacău.

Judecătorii **Secției civile a Curții de Apel Brașov** și-au exprimat unitar opinia conform căreia, litigiile având ca obiect anularea deciziilor emise de Direcția de Sănătate Publică Brașov în temeiul art. 7 și art. 8 din Legea nr. 136/2020 raportat la art. 17 din lege sunt litigii de drept administrativ, în competența de soluționare în apel la Secția a II-a civilă și de contencios administrativ a Tribunalului Brașov, respectiv la completele specializate de contencios administrativ din cadrul Tribunalului Brașov, respectiv din cadrul Tribunalului Covasna.

Magistrații din cadrul **Curții de Apel Galați** opinează în sensul că apelurile declarate în temeiul art. 17 din Legea nr. 136/2020 sunt de competența Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a tribunalului, pentru argumentele arătate în materialul înaintat de această instanță.

La nivelul **Tribunalului Galați**, opinia magistraților Secției I Civil este în sensul că, competența funcțională de soluționare a apelului revine secției de contencios administrativ și fiscal, iar la secția de contencios administrativ și fiscal s-a materializat opinia conform căreia se impune a fi stabilită competența funcțională în raport de dispozițiile de drept comun stabilite de Codul de procedură civilă.

Magistrații **Tribunalului Brăila** au avut opinii diferite asupra competenței materiale procesuale, problema a fost pusă în discuția Colegiului de Conducere, iar prin Hotărârea nr. 11/31.07.2020 Colegiul de Conducere al Tribunalului Brăila a decis ca apelurile în cauzele cu acest obiect să fie înregistrate pe rolul Secției a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal.

La nivelul **Tribunalului Vrancea**, prin Hotărâre a Colegiului de Conducere, s-a stabilit ca cererile de apel să fie soluționate de Secția a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal.

La **Curtea de Apel Iași** opinia majoritară a judecătorilor Secției civile este în sensul că secția de contencios administrativ și fiscal are competența materială procesuală de a soluționa apelul reglementat de art. 17 alin. 7-8 din Legea nr. 136/2020; iar opinia majoritară a judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal este în sensul că secția civilă are această competență materială procesuală.

Opinia majoritară a judecătorilor **Tribunalului Iași** este în sensul că această competență aparține Secției de Contencios administrativ și fiscal, pentru argumentele arătate în materialul înaintat de această instanță.

Judecătorii din cadrul Judecătoriei Iași, Judecătoriile Pașcani, Răducăneni și Hârlău au opinat în sensul că revine secției de contencios administrativ și fiscal din cadrul tribunalului competența de soluționare a apelurilor în această materie.

Opinia unanimă a judecătorilor **Tribunalului Vaslui** este că secția de contencios administrativ și fiscal din cadrul tribunalului are competența de a soluționa apelurile în această materie.

Practica identificată la nivelul **Curții de Apel Pitești** este că, în ceea ce privește apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii în această materie, competența funcțională revine secției civile a tribunalului.

Opinia judecătorilor **Curții de Apel Suceava** este că secția de contencios administrativ și fiscal din cadrul tribunalului are competența de a soluționa apelurile în această materie.

Opinia de principiu a judecătorilor **Curții de Apel Târgu-Mureș** este că secția de contencios administrativ și fiscal din cadrul tribunalului are competența de a soluționa apelurile în această materie, pentru argumentele arătate în materialul înaintat de această instanță.

La nivelul **Curții de Apel Alba Iulia Secția de Contencios Administrativ și Fiscal**, a fost stabilită competența de soluționare a apelului declarat de Direcția de Sănătate Publică Bihor în favoarea Tribunalului Sibiu, Secția I Civilă.

Tribunalul Alba a arătat că prin Hotărârea Colegiului de Conducere nr. 14/3.08.2020 s-a dispus înființarea a două completuri speciale care vor soluționa litigiile întemeiate pe Legea nr. 136/2020, acestea urmând a funcționa alternativ, în cadrul Secției ai Civilă și respectiv în cadrul Secției a II-a civile și de contencios administrativ.

Opinia exprimată de judecătorii **Tribunalului Hunedoara** este în sensul că competența revine secției civile a Tribunalului.

Tribunalul Sibiu a arătat că prin Hotărârea Colegiului de Conducere s-a stabilit permanența cu judecătorii ambelor secții, respectiv Secția ai Civilă și Secția a II-a civile și de contencios administrativ.

Opinia majoritară a judecătorilor din cadrul **Curții de Apel Cluj** este în sensul competenței secției civile a tribunalului, **Tribunalul Bistrița-Năsăud și Tribunalul Cluj** au stabilit prin Hotărâre de Colegiu că apelurile declarate în cauzele referitoare la Legea nr. 136/2020 se judecă de Secția I civilă.

Opinia judecătorilor din cadrul **Tribunalului Maramureș** este în sensul competenței Secției de Contencios administrativ și fiscal de soluționare a apelurilor în această materie.

Opinia judecătorilor din cadrul **Tribunalului Sălaj** este în sensul competenței Secției Civile de soluționare a apelurilor în această materie.

Curtea de Apel Constanța a înaintat o hotărâre judecătorească în care regulatorul de competență a fost stabilit în favoarea secției civile a Tribunalului.

La nivelul **Curții de Apel Oradea**, în conflictele negative de competență s-a stabilit competența de soluționare a apelului în favoarea Secției a III Contencios Administrativ și Fiscal a Tribunalului.

Judecătorii **Tribunalului Buzău** din circumscripția Curții de Apel Ploiești au opinat, în majoritate, că secția de contencios administrativ și fiscal este secția competentă material să judece apelurile în această materie.

Judecătorii **Curții de Apel Timișoara** au opinat, în majoritate, că secția civilă este secția competentă material să judece apelurile în această materie.

În sensul primei orientări jurisprudențiale, atașăm următoarele hotărâri judecătorești definitive:

1. decizia civilă nr. 12/29.08.2020 pronunțată de Curtea de Apel București Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 13630/303/2020*;

2. sentința nr. 321F-CC/3.08.2020 pronunțată de Curtea de Apel Pitești în dosarul nr. 732/46/2020;

3. sentința nr. 23/14.08.2020 pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia Secția Civilă în dosarul nr. 5792/278/2020*/a1;

4. sentința nr. 81/29.07.2020 pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia Secția de Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 2865/257/2020*/a1;

5. sentința nr. 7F/C/21.08.2020 pronunțată de Curtea de Apel Constanța Secția I Civilă în dosarul nr. 18495/212/2020*;

6. decizia civilă nr. 23/05.09.2020 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 17445/300/2020*;

7. decizia civilă din data de 05.09.2020 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 13957/303/2020*;

În sensul celei de-a doua orientări jurisprudențiale, atașăm următoarele hotărâri judecătorești definitive/irevocabile:

1. Sentința civilă nr. 957A/20.08.2020 pronunțată de Curtea de Apel București Secția a IV-a Civilă în dosarul nr. 17468/301/2020***;

2. Sentința civilă nr. 977A/31.08.2020 pronunțată de Curtea de Apel București Secția a IV-a Civilă în dosarul nr. 13632/303/2020**;

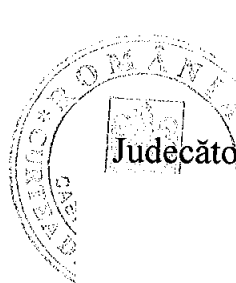
3. Sentința civilă nr. 11/30.08.2020 pronunțată de Curtea de Apel Suceava Secția I Civilă în dosarul nr. 516/39/2020.

4. Sentința civilă nr. 47/6.08.2020-P pronunțată de Curtea de Apel Oradea Secția I Civilă în dosarul nr. 10635/271/2020*;

5. Sentința civilă nr. 46/6.08.2020 pronunțată de Curtea de Apel Oradea Secția I Civilă în dosarul nr. 10555/271/2020*.

Celelalte instanțe din țară au învederat că nu dețin practică judiciară cu privire la problema de drept în discuție.

COLEGIUL DE CONDUCERE AL CURȚII DE APEL BUCUREȘTI:

 **PREȘEDINTE**
Judecător ~~Luminița~~ *Cristiu Ninu*

MEMBRI

Judecător **Mirela Steluț**

Judecător **Elena Raluca**

Judecător **Marcela Mar**

Judecător **Georgian Dav**