

ROMÂNIA



CURTEA DE APEL BRAȘOV

Cabinetul Președintelui

Nr. 970/33/2019 din 9 decembrie 2019

Către

ROMÂNIA	
Înalta Curte de Casație și Justiție	
Registratura Generală	
Intrare nr.	28
20.19.Luna.....	12.....Ziua.....12

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În temeiul dispozițiilor art. 514 Cod procedură civilă, art. 21 alin. 2 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 1375/2015 și pct. II.7 din Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 725/2015, vă solicităm să vă pronunțați asupra unei probleme de drept soluționate diferit de instanțele judecătorești, respectiv, „*Contencios subiectiv sau contencios obiectiv. Organism social interesat-asociație, invocarea interesului legitim public trebuie sau nu să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat*”.

Vă înaintăm copia hotărârii colegiului de conducere al Curții de Apel Brașov nr. 98/22 noiembrie 2019 și materialul constituit în legătură cu chestiunea de drept ce face obiectul sesizării.

Cu deosebită considerație,

Președintele Curții de Apel Brașov
Judecător Elena Babu



Grefier documentarist,
Lucica Gogiu^A

CURTEA DE APEL BRAȘOV
Colegiul de conducere

HOTĂRÂREA nr. 98
emisă astăzi, 22 noiembrie 2019

Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov, convocat și întrunit în ședința din 22 noiembrie 2019 în conformitate cu dispozițiile art. 7 alin. 1 lit. q și art. 23 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 1375/2015, a luat în dezbateră punctul VI al ordinii de zi, respectiv, *referatul președintelui secției contencios administrativ și fiscal privind sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu un recurs în interesul legii.*

Prin referatul formulat se solicită colegiului de conducere ca, în temeiul prevederilor art. 514 Cod procedură civilă, art. 21 alin. 2 din Hotărârea C.S.M. nr. 1375/2015 și pct. II.7 din Hotărârea C.S.M. nr. 725/2015, să sesizeze Înalta Curte de Casație și Justiție cu privire la problema de drept soluționată diferit de instanțele judecătorești din circumscripția Curții de Apel Brașov, respectiv, „*Contencios subiectiv sau contencios obiectiv. Organism social interesat-asociație, invocarea interesului legitim public trebuie sau nu să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat.*”

În vederea analizării oportunității promovării unui recurs în interesul legii, au fost emise adrese către curțile de apel din țară pentru a fi comunicată jurisprudență referitoare la această problemă de drept, constatându-se cu această ocazie că nu există un punct de vedere unitar. Examenul jurisprudenței actuale evidențiază două orientări cu privire la aceste aspecte, și, prin urmare, rezultă caracterul neunitar al practicii judiciare, astfel:

Într-o primă opinie, un organism social interesat poate promova o acțiune în contencios administrativ având ca obiect anularea unui act administrativ sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv, să efectueze o anumită operațiune administrativă în considerarea unui interes legitim public, legea îngrădindu-i doar posibilitatea de a solicita despăgubiri. Această opinie rezultă din interpretarea coroborată a prevederilor art. 1 alin. 1, art. 2 lit. a teza finală cu prevederile art. 8 alin. 1² din Legea nr. 554/2004. Astfel, este reglementat în mod excepțional contenciosul obiectiv care este limitat însă de aceste condiții, respectiv, doar organismele sociale interesate pot să își întemeieze acțiunea pe vătămarea unui interes legitim public în principal și nu subsidiar unui interes legitim privat, iar în contenciosul obiectiv nu pot fi solicitate despăgubiri.

În argumentarea acestei opinii s-au reținut următoarele:

Potrivit art. 8 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 „1) **Persoana vătămată** într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim.

(1¹) Persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat."

(1²) Prin derogare de la dispozițiile alin. (1), acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă, sub sancțiunea penalităților de întârziere sau a amenzii, prevăzute la art. 24 alin. (2).

Art. 2 lit. a din aceeași lege conferă legitimare procesuală activă în contenciosul administrativ persoanei vătămate, noțiune definită ca „orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate”.

Astfel, organismele sociale interesate sunt asimilate persoanei vătămate.

Pe de altă parte, potrivit art. 2 lit. s din aceeași lege, organismele sociale interesate sunt definite „structuri neguvernamentale, syndicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative”.

În speță, reclamanta asociație reprezintă un organism social interesat în sensul art. 2 lit. s din Legea nr. 554/2004, având în vedere că aceasta are drept obiect de activitate, printre altele, promovarea de acțiuni în instanță pentru obligarea autorităților statului și autorităților administrației publice locale la respectarea Constituției României, legilor, ordonanțelor și hotărârilor Guvernului - aspect ce rezultă din art. 5 alin. 3 lit. f din Statutul acesteia.

Analizând coroborat prevederile legale mai sus expuse, rezultă că acțiunea în contencios administrativ poate fi promovată de orice persoană interesată, ale cărei drepturi sau interese legitime au fost vătămate printr-un act administrativ nelegal sau prin refuzul unei autorități administrative de a-i soluționa o cerere legitimă.

Astfel, justifică legitimare procesuală activă în contenciosul administrativ, în sensul art. 1 alin. 1 și 2 din Legea nr. 554/2004, orice persoană, fizică sau juridică, dacă îndeplinește condiția de a se considera vătămată într-un drept ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ, tipic sau asimilat, adresat ei însăși sau altui subiect de drept.

Prevederile Legii nr. 554/2004 mai sus citate consacră regula contenciosului subiectiv, în sensul că un act administrativ poate fi anulat numai dacă se dovedește că a produs reclamantului o vătămare într-un drept ori într-un interes legitim.

Condiția vătămării în sensul art. 2 lit. a din Legea nr. 554/2004 se face prin raportare la noțiunea de interes legitim, interes care, potrivit art. 1 alin.1 din aceeași lege, poate fi „atât public cât și privat”.

Conform art. 2 alin. 1 lit. p) din Legea nr. 554/2004, prin interes legitim privat se înțelege posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată. În timp ce interesul legitim public este definit de art. 2 alin. 1 lit. r din aceeași lege ca fiind interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.

Chestiunea de drept relevantă în speță constă în a se stabili dacă în cazul unui organism social interesat este necesar a se îndeplini condiția stabilită de prevederile art. 8 alin.1¹ din Legea nr. 554/2004, respectiv ca interesul public să fie subsidiar unui interes privat.

Astfel, din interpretarea coroborată a prevederilor art. 1 alin.1, art. 2 lit. a teza finală cu prevederile art. 8 alin. 1² din Legea nr. 554/2004, un organism social interesat poate promova o acțiune în contencios administrativ având ca obiect anularea unui act administrativ sau obligarea

autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv, să efectueze o anumită operațiune administrativă în considerarea unui interes legitim public, legea îngrădindu-i doar posibilitatea de a solicita despăgubiri.

În această modalitate este reglementat în mod excepțional *contenciosul obiectiv* care este limitat însă de aceste condiții, respectiv, doar organismele sociale interesate pot să își întemeieze acțiunea pe vătămarea unui interes legitim public în principal și nu subsidiar unui interes legitim privat, iar în contenciosul obiectiv nu pot fi solicitate despăgubiri.

Se impune precizarea că interesul legitim definit de legea contenciosului administrativ nu se confundă cu interesul procesual definit de Codul de procedură civilă, iar analiza de mai sus vizează interesul legitim în sensul legii contenciosului administrativ, așa cum, de altfel, a fost construit raționamentul pârâtei recurente. (decizia pronunțată în recurs în dosarul nr. 248/119/2018 al Curții de Apel Brașov; în același sens, decizia I.C.C.J. nr. 1019/16.03.2017).

Totodată, în jurisprudența I.C.C.J., decizia nr. 3465/08.12.2016 s-a nuanțat în sensul că identificarea asociațiilor care constituie organisme sociale interesate trebuie făcută printr-o interpretare logică și sistematică a art. 2 alin. 1 lit. s din Legea nr. 554/2004.

În același sens a fost identificată și doctrină relevantă - Legea Contenciosului administrativ comentată și adnotată, ediția a IV, revizuită și adăugită, Gabriela Bogasiu, f.273, Universul Juridic, București 2018.

Într-o a doua opinie, un act administrativ poate fi anulat numai dacă și sub condiția în care se dovedește că a produs reclamantului o vătămare într-un drept ori într-un interes legitim, potrivit art. 1 alin. 1 și 2 din Legea nr. 554/2004, conform căruia „*orice persoană, fizică sau juridică, dacă îndeplinește condiția de a se considera vătămată într-un drept ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ, tipic sau asimilat, adresat ei însăși sau altui subiect de drept.* Aceste prevederi legale consacră *contenciosul subiectiv*.

În argumentarea acestei opinii s-au reținut următoarele: din economia dispozițiilor art. 52 din Legea fundamentală, cât și a normelor de ansamblu instituite de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, acțiunea în contencios administrativ poate fi promovată de orice persoană interesată ale cărei drepturi sau interese legitime au fost vătămăte printr-un act administrativ nelegal sau prin refuzul unei autorități administrative de a-i soluționa o cerere legitimă. Prin urmare, reclamant poate fi, în regulă generală, în sensul art. 1 alin. 1 și 2 din Legea nr. 554/2004, *orice persoană, fizică sau juridică, dacă îndeplinește condiția de a se considera vătămată într-un drept ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ, tipic sau asimilat, adresat ei însăși sau altui subiect de drept.*

Așa cum rezultă din teoria contenciosului administrativ, prevederile legale mai sus citate consacră o categorie a *contenciosului subiectiv*, în sensul că un act administrativ poate fi anulat numai dacă și sub condiția în care se dovedește că a produs reclamantului o vătămare într-un drept ori într-un interes legitim.

Vătămarea interesului se apreciază prin raportare la noțiunea de interes legitim privat în cadrul contenciosului subiectiv, deoarece conform art. 2 alin. 1 lit. p) din Legea cadru în materie, nr. 554/2004, prin interes legitim privat se înțelege posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată.

Așa fiind, se poate statua că acțiunile persoanelor fizice se pot întemeia, ca regulă, pe încălcarea drepturilor subiective sau a intereselor legitime legate de aceste drepturi.

În mod excepțional, legea lasă posibilitatea ca să nu fie declarate inadmisibile nici cererile unei persoane fizice care au drept temei încălcarea unui *interes legitim public*, cu condiția ca afirmarea încălcării acestuia să aibă un caracter subsidiar față de invocarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat, în condițiile art. 8 alin. 1¹ și alin. 1² din Legea nr. 554/2004.

Și este așa, deoarece interesul legitim public reprezintă conform art. 2 alin. 1 lit. r) din Legea nr. 554/2004, interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.

Or, o atare restricție în exercitarea acțiunii în contencios administrativ își are rațiunea în eliminarea așa numitelor „acțiuni populare” *actio popularis* înaintate de diverse persoane de drept privat, fizice sau juridice, care nu erau în măsură să justifice, prin raportare la propria persoană, o vătămare a unui drept sau interes legitim privat și, ca atare, își întemeiau acțiunea numai pe teza vătămării interesului public.

O atare limitare este compatibilă cu exigențele art. 6 paragraful 1, așa cum a fost interpretat în jurisprudența europeană a drepturilor omului, deoarece urmărește un scop legitim, evidențiat anterior, limitarea nu afectează însăși substanța dreptului, reclamanții putând acționa în lipsa dovedirii lezării unui interes legitim privat în cadrul organismelor sociale interesate asimilate persoanei vătămate conform art. 2 alin. 1 lit. a) teza ultimă, corelat cu lit. s) corespunzător aceluiași text legal invocat din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. De asemenea, prin instituirea posibilității legitimării procesuale active a organismelor sociale, interesat în înțelesul dat de art. 2 alin. 1 lit. s) corespunzător aceluiași text legal invocat din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și deci recunoașterea unei astfel de entități ca subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ se îndeplinește și exigența necesității asigurării unui raport rezonabil de proporționalitate între scopul urmărit de lege și mijloacele alese.

Prin urmare, reclamanții în calitatea lor de persoane fizice ori grup de persoane fizice, fără personalitate juridică, nu pot acționa ca atare în contenciosul administrativ subiectiv decât dacă și sub condiția în care dovedesc că sunt titulari al unor drepturi subiective sau interese legitime private (art. 2 alin. 1 lit. a din Legea contenciosului administrativ) și ca atare nu pot formula o acțiune în contencios obiectiv, respectiv, de a cere anularea unui act administrativ pornind de la premisa lezării unui interes legitim public decât dacă și sub condiția în care probează că vătămarea interesului legitim public exhibit decurge logic (ca o consecință, există deci un raport de cauzalitate) din încălcarea dreptului subiectiv sau interesului legitim privat (art. 8 alin. 1¹ din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și pe larg considerentele pertinente evocate în decizia nr. 66/2009 a Curții Constituționale a României). (*decizia civilă nr. 1954/2010 Curtea de Apel Cluj*).

În același sens s-a considerat că excepția lipsei de interes este întemeiată, întrucât o acțiune îndreptată împotriva unui act administrativ nu va putea fi justificată doar prin invocarea unui interes legitim public. (*Sentința civilă nr. 10/2013, Curtea de Apel Târgu Mureș*)

Aceeași orientare se regăsește în parte și în jurisprudența Curții de Apel București în sentințele nr. 3290/25.09.2017 și 4712/05.12.2017.

Urmare a analizării corespondenței primite de la celelalte curți de apel, rezultă următoarele concluzii:

În sensul opiniei nr.1:

1. Curtea de Apel Brașov
2. Curtea de Apel Galați, Tribunalul Vrancea (opinie teoretică)
3. Curtea de Apel Oradea, Tribunalul Bihor (opinie teoretică)
4. Curtea de Apel Bacău (opinie teoretică)
5. Curtea de Apel Târgu Mureș
6. Curtea de Apel Ploiești
7. Curtea de Apel Cluj
8. Curtea de Apel Suceava (opinie teoretică)

În sensul opiniei nr.2:

1. Tribunalul Suceava (opinie teoretică)
2. Curtea de Apel Pitești (opinie teoretică)
3. Curtea de Apel Craiova (opinie teoretică)
4. Curtea de Apel Constanța
5. Curtea de Apel Timișoara (opinie teoretică)
6. Curtea de apel București

Nu s-a identificat problema de drept la Curtea de Apel Alba Iulia.

Chestiunea de drept a făcut obiectul dezbaterilor în cadrul Întâlnirii președinților secțiilor specializate ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel dedicate unificării practicii judiciare în domeniul contencios administrativ și fiscal ce s-a desfășurat la Craiova în perioada 17 – 18 octombrie 2019, punctul 14 din punctajul de discuții, cu unanimitatea participanților fiind susținută necesitatea promovării unui recurs în interesul legii, practica judiciară fiind neunitară.

Având în vedere cele expuse, constatând că această problemă de drept a primit o soluționare diferită din partea instanțelor judecătorești din țară și considerând că este necesar ca printr-o decizie obligatorie să se stabilească modul unitar de interpretare și aplicare a dispozițiilor legale menționate,

În temeiul dispozițiilor art. 514 Cod procedură civilă și ale art. 19 alin. 1 lit. o din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești aprobat prin Hotărârea C.S.M. nr. 1375/2015,

Colegiul de conducere, cu unanimitate de voturi,

HOTĂRĂȘTE :

Art. 1. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, pentru a se pronunța asupra problemei de drept soluționate diferit de instanțele judecătorești, respectiv, „*Contencios subiectiv sau contencios obiectiv. Organism social interesat-asociație, invocarea interesului legitim public trebuie sau nu să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat.*”

Data astăzi, 22 noiembrie 2019.

Colegiul de conducere :

Judecător Elena Barbu – Președintele Curții de Apel Brașov

Judecător Nicoleta Hădărean

Judecător Ramona Grațielă Milu

Judecător Anca Pîrvulescu

Judecător Otilia Diana Pop

Judecător Demis Marius Spărios

CONFORM CU
ORIGINALUL