

Capitolul I. Obiectul cererii de suspendare – actul administrativ

I. Cerere de suspendare a executării adresei de informare. Inadmisibilitate

Legea nr. 554/2004, art. 2 alin. (1) lit. c)

Potrivit legii, înscrisul a cărui suspendare se solicită trebuie să fie act administrativ, respectiv să fie act 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. Nu poate fi considerat act administrativ un simplu înscris cu rol de informare, prin care se notifică luarea unei măsuri, fără a produce efecte, în sensul de a modifica raporturi juridice sau de a dispune măsuri apte de a fi puse în executare.

C.A. București, s. a VIII-a cont. adm. și fisc., sent. civ. nr. 2092 din 20 august 2015, definitivă prin nerecurare, nepublicată

Prin cererea înregistrată la data de 17.07.2015 pe rolul Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, reclamanta A.C.S. SRL a solicitat instanței, în contradictoriu cu pârâtu Ministerul Afacerilor Interne, Inspectoratul General al Poliției Române, Direcția Ordine Publică, ca, prin sentința pe care o va pronunța, să dispună suspendarea actului individual reprezentat de măsura de anulare a licenței de funcționare nr. 1500/P/27.11.2009, valabil până la data de 27.11.2015, adus la cunoștință prin adresa nr. (...) /S3/26.06.2015, emisă de Ministerul Afacerilor Interne, Inspectoratul General al Poliției Române, Direcția Ordine Publică, și obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată.

La primul termen de judecată, reclamanta a învederat că actul administrativ contestat este adresa nr. (...) /S3/26.06.2015, atașată de reclamantă cererii de chemare în judecată.

Prin întâmpinare, pârâtu a solicitat respingerea cererii ca neîntemeiată. La primul termen de judecată, pârâtu a invocat excepția de ordine publică a inadmisibilității cererii de suspendare.

Potrivit art. 224 CPC 1865, „instanța este obligată, în orice proces, să pună în discuția părților toate cererile, excepțiile, împrejurările de fapt sau temeiurile de drept prezentate de ele, potrivit legii, sau invocate din oficiu”. Totodată, conform art. 248 alin. (1) CPC 1865, „instanța se va pronunța mai întâi asupra excepțiilor de procedură, precum și asupra celor de fond care fac inutilă, în tot sau în parte, administrarea de probe ori, după caz, cercetarea în fond a cauzei”.

Prin urmare, instanța a analizat cu prioritate excepția inadmisibilității cererii de suspendare, invocată de către pârâtu.

În fapt, prin referatul nr. (...) /S3/26.06.2015, s-a propus luarea următoarelor măsuri împotriva reclamantei A.C.S. SRL: anularea licenței de funcționare nr. 1500/P/27.11.2009; notificarea societății cu privire la măsura dispusă; actualizarea

evidenței și a site-ului www.politiaromana.ro cu privire la anularea licenței de funcționare a societății. În cuprinsul aceluiași înscris există aprobarea directorului Direcției Ordine Publică din cadrul Inspectoratului General al Poliției Române, ce îi conferă caracterul unui act administrativ, materializând dispoziția funcționarului public competent să încuviințeze o anumită măsură prevăzută de lege.

Adresa nr. (...) /S3/26.06.2015, atașată de reclamantă cererii de chemare în judecată, este un simplu înscris cu rol de informare, emis în temeiul referatului nr. (...) /S3/26.06.2015, punând în executare măsura nr. 2, de notificare a societății cu privire la măsura dispusă.

Potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Art. 8 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004 prevede, de asemenea, că 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.

Contrar susținerilor reclamantei, înscrisul a cărui suspendare se solicită nu întrunește condițiile prevăzute la art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, modificată și completată, pentru a fi considerat act administrativ.

Din expunerea situației de fapt, Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, a reținut că adresa a cărei suspendare se solicită de către reclamantă reprezintă un înscris prin care se notifică reclamantei luarea unei măsuri, fără a produce efecte față de persoana reclamantei, în sensul de a modifica raporturi juridice sau de a dispune măsuri apte de a fi puse în executare.

În sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, actul unilateral cu caracter individual sau normativ este 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.

Cu toate că instanța a pus în discuția părților indicarea cu exactitate a actului a cărui suspendare se solicită, față de depunerea întregii documentații conform art. 13 din Legea nr. 554/2004, reclamanta a învederat că înțelege să solicite suspendarea executării adresei de informare nr. (...) /S3/26.06.2015, și nu a referatului nr. (...) /S3/26.06.2015, aprobat de directorul Direcției Ordine Publică din cadrul Inspectoratului General al Poliției Române.

Cerința extrinsecă a comunicării actului administrativ nu afectează natura acestuia, ci este relevantă numai din punctul de vedere al momentului de la care curg termenele legale prevăzute de art. 7 și art. 11 din Legea nr. 554/2004, pârâtul neinvocând vreo neregularitate sub acest aspect. Prin urmare, este greșit argumentul apărătorului reclamantei privind opțiunea între actele a căror suspendare o solicită în funcție de această operațiune subsecventă emiterii actului administrativ. Numai în măsura în care nu ar fi existat un act administrativ motivat, precum referatul nr. (...) /S3/26.06.2015, aprobat de directorul Direcției Ordine Publică din cadrul

Inspectoratului General al Poliției Române, s-ar fi putut echivala o astfel de adresă cu înscrisul ce materializează actul administrativ care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.

Or, nu aceasta este situația în speță, iar potrivit dispozițiilor art. 22 alin. (6) CPC 1865, „judecătorul trebuie să se pronunțe asupra a tot ceea ce s-a cerut, fără însă a depăși limitele investiției, în afară de cazurile în care legea ar dispune altfel”, în condițiile în care „obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților”, conform principiului disponibilității [art. 9 alin. (2) CPC 1865].

În aplicarea art. 248 alin. (1) CPC 1865, instanța a admis excepția inadmisibilității și a respins cererea de suspendare a executării adresei de informare nr. (...)/S3/26.06.2015, ca inadmisibilă.

2. Dispoziție a primarului privind acordarea preavizului și eliberarea din funcția publică. Soluționarea acțiunii pe excepție. Motiv de casare a sentinței cu trimitere spre rejudecare

CPC 1865, art. 312 alin. (2) și (3) [NCPC, art. 496, art. 498]
Legea nr. 554/2004, art. 2 alin. (1) lit. c)

În măsura în care prima instanță respinge acțiunea în contencios administrativ pe excepția inadmisibilității, pe considerentul că actul atacat nu are caracter administrativ, se impune casarea cauzei cu trimitere spre rejudecare aceleiași instanțe. În speță, dispoziția primarului privind acordarea preavizului și eliberarea din funcția publică reprezintă un act administrativ în sensul Legii nr. 554/2004, întrucât prin acesta se dispune cu privire la eliberarea din funcția publică, de către persoana care are competența legală de numire în funcție, actul de dispoziție fiind însoțit în mod obligatoriu de măsura acordării preavizului, potrivit dispozițiilor imperative ale legii și producând efecte de la data expirării termenului de preaviz; prima instanță a soluționat cauza ca urmare a admiterii excepției inadmisibilității acțiunii, reținând contrariul, ceea ce echivalează cu nesoluționarea fondului cauzei.

*C.A. Timișoara, s. cont. adm. și fisc., dec. civ. nr. 1059
din 16 iunie 2011, irevocabilă, portal.just.ro*

Prin sentința civilă nr. 181/09.09.2011, Tribunalul Timiș a respins ca inadmisibilă cererea reclamantului funcționar public, având ca obiect solicitarea suspendării, în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004, a dispoziției nr. 2527/25.10.2010, emise de pârâțul primarul municipiului Timișoara, privind acordarea preavizului și eliberarea din funcția publică, până la pronunțarea instanței de fond asupra legalității dispoziției atacate.

Împotriva sentinței a formulat recurs reclamantul, iar Curtea de Apel Timișoara, Secția contencios administrativ și fiscal, l-a admis prin decizia civilă nr. 1059/16.06.2011, a casat sentința conform art. 312 alin. (3) și (5) CPC 1865 și a trimis cauza spre rejudecare Tribunalului Timiș, cu motivarea că dispoziția nr. 2527/25.10.2010, emisă de primarul municipiului Timișoara, a cărei suspendare se solicită în cauză, este un veritabil act administrativ, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c)

din Legea nr. 554/2004, contrar susținerilor pârâtei, însușite de instanța de fond, având în vedere temeiurile de fapt și de drept care au stat la baza emiterii acesteia.

Astfel, se constată că actul a fost emis în temeiul: art. 97 lit. c) din Legea nr. 188/1999, potrivit căruia încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici se face prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică, în cazurile prev. de lit. a)-e), respectiv, prin eliberare din funcția publică [lit. c)]; art. 99 alin. (1) lit. b), din aceeași lege, conform căruia, persoana care are competența legală de numire în funcția publică va dispune eliberarea din funcția publică prin act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, inclusiv în cazul în care, autoritatea publică își reduce personalul ca urmare a reorganizării activității, prin reducerea postului ocupat de funcționarul public – caz care reprezintă motivul de fapt al concedierii reclamantului în raport cu mențiunile de la art. 2 alin.(1) și (2) din dispoziție –, precum și în baza art. 100 alin. (3) care stipulează că, în cazul în care există mai mulți funcționari publici, se organizează examen de către autoritatea publică.

De asemenea, sunt invocate dispozițiile art. 99 alin. (3) din actul normativ sus-menționat, potrivit cu care, în cazul eliberării din funcția publică, autoritatea publică este obligată să acorde funcționarilor publici un preaviz de 30 de zile calendaristice, precum și cele din alin. (4)-(6) ale aceluiași articol, ce reglementează cazurile și condițiile în care funcționarul public beneficiază de anumite drepturi în perioada de preaviz, respectiv, reducerea programului de lucru fără afectarea drepturilor salariale, punerea la dispoziție a funcțiilor vacante corespunzătoare și transferul pe o astfel de funcție, în cazul în care aceasta există, în interesul serviciului sau la cerere. Mai mult, conform prevederilor art. 2 alin. (1) din aceeași dispoziție, „la împlinirea termenului de preaviz se eliberează din funcția publică domnul R.F.”, din motive neimputabile, urmare a concedierii colective, potrivit art. 4, „prezenta dispoziție produce efecte de la data comunicării ei salariatului”, iar prevederile art. 5 se referă la calea de atac, respectiv „cu drept de contestație la Tribunalul Timiș în termen de 30 de zile de la data comunicării”. Totodată, rezultă că această dispoziție este emisă în temeiul art. 68 din Legea nr. 215/2001, conform căruia, în exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite dispoziții cu caracter normativ sau individual care devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau comunicate persoanelor interesate.

Așa fiind, nu se poate spune că actul menționat nu este unul administrativ, câtă vreme prin acesta se dispune cu privire la eliberarea din funcția publică, de către persoana care are competența legală de numire în funcție, actul de dispoziție fiind însoțit în mod obligatoriu de măsura acordării preavizului, potrivit dispozițiilor imperative ale art. 99 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, și producând efecte de la data expirării termenului de preaviz.

Prin urmare, dispoziția de eliberare din funcție nr. 208/11.02.2011, emisă ulterior, potrivit susținerilor recurentului, nu reprezintă decât o operațiune subsecventă dispoziției nr. 2527/25.10.2010, în acest context fiind lipsit de relevanță că perioada de preaviz a fost prelungită cu durata concediului pentru incapacitate temporară de muncă, așa cum susține intimatul-pârât, întrucât potrivit chiar prevederilor art. 1 alin. (2) ale dispoziției contestate, într-o asemenea situație, termenul de preaviz va fi prelungit cu durata acestui concediu, din coroborarea acestor prevederi cu cele

ale art. 2 alin. (1) rezultând că, în acest caz, eliberarea din funcție operează la data expirării duratei concediului pentru incapacitate temporară de muncă.

De altfel, nu se poate susține nici că măsura acordării avizului este lipsită complet de efecte juridice atât timp cât, potrivit dispozițiilor art. 99 alin. (3)-(7) din Legea nr. 188/1999, funcționarul public beneficiază de anumite drepturi numai în perioada de preaviz, caz în care aceasta este susceptibilă să producă o modificare a raporturilor juridice preexistente, de la data comunicării măsurii, în timp ce dispoziția de eliberare din funcție produce efecte, așa cum s-a arătat, de la data expirării preavizului sau, după caz, de la data expirării duratei concediului pentru incapacitate temporară de muncă.

În raport cu aceste considerente, rezultă că dispoziția contestată reprezintă un act administrativ în sensul Legii nr. 554/2004, iar prima instanță a soluționat cauza ca urmare a admiterii excepției inadmisibilității acțiunii, reținând contrariul, ceea ce echivalează cu nesoluționarea fondului cauzei, în sensul art. 312 alin. (3) și (5) CPC 1865 și impune casarea sentinței, cu trimiterea cauzei spre rejudecare instanței competente.

3. Cerere privind suspendarea unui titlu executoriu. Procedura prevăzută de Legea nr. 554/2004. Inadmisibilitate

Legea nr. 554/2004, art. 5 alin. (2), art. 14
CPF 2003, art. 83, art. 172 [NCPF, art. 103, art. 260]
CPC 1865, art. 399, art. 403 alin. (1) [NCPC, art. 712, art. 719]

Actul contestat (în speță, decizie de impunere emisă de consiliul local) nu este un titlu de creanță fiscală, ci un act de executare silită (titlu executoriu), pentru care legea prevede o procedură specială de contestare, fiind puse la dispoziție procedura contestației la executare împotriva unor acte de executare silită, respectiv a suspendării executării acestor acte. Pe calea contenciosului administrativ nu pot fi atacate actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară, stabilindu-se astfel un caz de inadmisibilitate la instanțele de contencios administrativ a acțiunilor împotriva actelor administrative pentru care se prevede o altă procedură decât procedura de contencios administrativ.

Art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 condiționează admisibilitatea cererii de suspendare de sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare cu o plângere prealabilă. Or, reclamanta nu a formulat plângere prealabilă împotriva titlului executoriu, ci numai împotriva deciziilor de impunere, rezultând că, și din acest punct de vedere, cererea este inadmisibilă.

*Trib. București, s. a IX-a cont. adm. și fisc., sent. civ. nr. 1843
din 5 aprilie 2013, definitivă prin nerecurare, nepublicată*

Prin cererea înregistrată la data de 27.02.2013 pe rolul Tribunalului București, Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, reclamanta L.R. SRL a solicitat, în contradictoriu cu pârâțul Consiliul Local al Sectorului 3 București, Direcția Impozite

și Taxe Locale Sector 3 București, să se dispună suspendarea executării titlului executoriu nr. 4984235/19.02.2013, emis de Consiliul Local al Sector 3 București, Direcția Impozite și Taxe Locale Sector 3 București și comunicat la data de 19.02.2013, prin care s-au stabilit debite în valoare de 168.847,25 lei, din care 100.328,00 lei debit și 68.519,25 lei reprezentând accesorii până la pronunțarea instanței de fond asupra acțiunii în anularea acestui titlu.

În motivare, reclamanta a arătat că au fost stabilite în sarcina societății, prin decizii de impunere, obligații fiscale reprezentând taxa pentru utilizarea de locuri publice pentru perioade anterioare anului 2013 și anume pentru perioada 2008-2013.

Conform art. 83 CPF 2003, „contribuabilul poate depune declarația fiscală pentru obligațiile fiscale ce au format obiectul deciziei de impunere prin care au fost stabilite din oficiu obligațiile fiscale, în termen de 60 de zile de la data comunicării deciziei. Decizia de impunere se desființează de organul fiscal la data depunerii declarației fiscale”. În data de 01.02.2013, L.R. SRL a completat declarații de impunere privind stabilirea taxei pentru utilizarea locurilor publice pentru persoane juridice pentru stațiile de distribuție carburanți de pe raza Sectorului 3. Acestea au fost comunicate prin poștă cu confirmare de primire.

S-a arătat că societatea nu a utilizat și nu utilizează nici în prezent căi suplimentare de acces la unitățile de pe raza Sectorului 3 a Municipiului București. Societatea utilizează strict căile de acces care au fost prevăzute prin autorizațiile de construire emise de către organele competente ale administrației publice locale. Astfel, interpretarea precum că orice a doua sau a treia cale de acces reprezintă o cale suplimentară de acces este una tendențioasă și nu reflectă spiritul actului normativ. Calea de acces suplimentară este o cale accesorie, care este utilizată de către agentul economic în plus față de una sau mai multe căi de acces care sunt puse la dispoziția acestuia prin autorizația de construire sau funcționare, după caz. Or, societatea utilizează strict căile de acces pentru care a primit autorizare de la organele competente. Pentru genul de activitate desfășurat de societate (vânzare de carburanți cu amănuntul), chiar legislația în vigoare prevede necesitatea a mai multor căi de acces pentru un singur obiectiv. Acestea sunt folosite în mod permanent, deci nu se poate percepe taxă pentru utilizarea temporară a locurilor publice conform art. 283 C. fisc. 2003. Deciziile de impunere emise astfel, fără temei legal, conțin nu numai obligația de plată constând în contravaloarea prețului taxelor, dar și penalități în situația în care creanța fiscală nu există, iar penalitățile reprezintă o sancțiune pentru neexecutarea la timp a unei asemenea creanțe. Prin titlul executoriu nr. 4984235/19.02.2013 s-a stabilit în sarcina reclamantei suma de 168.847,25 lei, din care 100.328,00 lei debit și 68.519,25 lei reprezentând accesorii calculate până la data de 19.02.2013.

Reclamanta a precizat că a respectat procedura prealabilă prevăzută de art. 7 din Legea nr. 554/2004, formulând contestație împotriva deciziilor de impunere pentru stațiile de distribuție carburanți 1 Decembrie, Lemnișorului, Liviu Rebreanu, Mihai Bravu și Splaiul Unirii. Se consideră că sunt îndeplinite condițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004, respectiv cazul bine justificat și prevenirea unei pagube iminente. (...)

S-a solicitat, în conformitate cu art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, să se dispună soluționarea cererii de urgență și fără citarea părților, precum și stabilirea unei cauțiuni cât mai reduse. (...)

Analizând actele și lucrările dosarului în soluționarea excepției de inadmisibilității, invocată din oficiu, Tribunalul București, Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, a reținut următoarele:

Potrivit art. 137 alin. (1) CPC 1865, instanța se va pronunța mai întâi asupra excepțiilor de procedură, precum și asupra celor de fond care fac de prisos, în totul sau în parte, cercetarea în fond a pricinii.

Instanța a reținut că cererea de chemare în judecată are ca obiect suspendarea executării titlului executoriu nr. 4984235/19.02.2013, emis de Consiliul Local al Sectorului 3 București, Direcția Impozite și Taxe Locale Sector 3 București, prin care s-au stabilit debite în valoare de 168.847,25 lei, din care 100.328,00 lei debit și 68.519,25 lei și comunicat la data de 19.02.2013 împreună cu somația nr. 4984236/19.02.2013. Deși reclamanta a invocat dispozițiile Legii nr. 554/2004, rezultă că actul contestat de aceasta nu este un titlu de creanță fiscală, ci un act de executare silită (titlul executoriu), pentru care legea prevede o procedură specială de contestare.

Astfel, reclamanta a avut la dispoziție procedura contestației la executare împotriva unor acte de executare silită, respectiv a suspendării executării acestor acte. Art. 172 CPF 2003 prevede că această contestație se introduce la instanța judecătorească competentă și se judecă în procedură de urgență. De asemenea, în aplicarea dispozițiilor de drept comun (art. 399 CPC 1865), împotriva executării însăși sau împotriva oricărui act de executare se poate face contestație de către cei interesați sau vătămați prin executare. Potrivit art. 403 alin. (1) CPC 1865, până la soluționarea contestației la executare sau a altei cereri privind executarea silită, instanța competentă poate suspenda executarea, dacă se depune o cauțiune în cuantumul fixat de instanță, în afară de cazul în care legea dispune altfel.

În ceea ce privește admisibilitatea cererii, Tribunalul București a reținut că art. 8 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004 prevede că 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. Însă, potrivit art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară. Acest text stabilește un fine de neprimire la instanțele de contencios administrativ a acțiunilor împotriva actelor administrative pentru care se prevede o altă procedură decât procedura de contencios administrativ.

Prin urmare, cererea privind suspendarea executării titlului executoriu nr. 4984235/19.02.2013 nu este admisibilă în procedura prevăzută de Legea nr. 554/2004.

Tribunalul a reținut că nu există echivoc cu privire la obiectul cererii de suspendare, din moment ce reclamanta însăși a făcut o distincție clară între titlul executoriu nr. 4984235/19.02.2013 și deciziile de impunere pentru stațiile de distribuție carburanți (enumerate distinct în secțiunea cererii introductive privind înscrisurile anexate). Este clar, așadar, că reclamanta nu a solicitat suspendarea deciziilor de impunere, ci a unui act de executare silită. De asemenea, calea procesuală aleasă