

Înalta Curte de Casație și Justiție
COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII

Decizie nr. 17/2017 din 18/09/2017

Dosar nr. 733/1/2017

Publicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 930 din 27/11/2017

Gabriela Elena Bogasiu - vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele completului

Lavinia Curelea - președintele delegat al Secției I civile

Eugenia Voicheci - președintele Secției a II-a civile

Ionel Barbă - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal

Mirela Sorina Popescu - președintele Secției penale

Adriana Elena Gherasim - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Florentina Dinu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Cezar Hîncu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Iuliana Măiereanu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Viorica Trestianu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Eugenia Ion - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Mariana Constantinescu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Claudia Marcela Canacheu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Dana Iarina Vartires - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Ana-Hermina Iancu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Luiza Maria Păun - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Cristian Daniel Oana - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Liliana Vișan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Carmen Maria Ilie - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Florentin Sorin Drăguț - judecător la Secția I civilă

Sorinela-Alina Macavei - judecător la Secția I civilă

Mărioara Isailă - judecător la Secția II-a civilă

Ileana Izabela Dolache - judecător la Secția II-a civilă

Simona Elena Cîrnaru - judecător la Secția penală

Angela Dragne - judecător la Secția penală

Completul competent să judece recursul în interesul legii este constituit conform art. 516 alin. (1) din Codul de procedură civilă și art. 27¹ alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare (Regulamentul Î.C.C.J.).

Ședința este prezidată de doamna judecător Gabriela Elena Bogasiu, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna procuror Antonia Eleonora Constantin.

La ședința de judecată participă domnul Aurel Segărceanu, magistrat-asistent desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27³ din Regulamentul Î.C.C.J.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a luat în examinare sesizarea formulată de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov cu privire

la "interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale privind calea de atac a apelului în materia contenciosului administrativ".

Magistratul-asistent prezintă referatul privind obiectul recursului în interesul legii, arătând că la dosar au fost depuse hotărâri judecătorești referitoare la problema de drept supusă dezbaterii, raportul comun întocmit de judecătorii-raportori, precum și punctul de vedere formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Președintele completului de judecată, constatând că nu există chestiuni prealabile sau excepții, acordă cuvântul reprezentantului procurorului general, pentru expunerea punctului de vedere cu privire la recursul în interesul legii.

Doamna procuror arată că, în opinia procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, în contenciosul administrativ, hotărârile pronunțate în primă instanță nu pot fi atacate cu apel, singura cale de atac de reformare ce poate fi exercitată în această materie fiind cea a recursului; doamna procuror pune concluzii de admitere a recursului în interesul legii, făcând referire la argumentele prezentate în punctul de vedere al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, exprimat în scris și atașat la dosar.

Președintele completului de judecată declară dezbaterile închise, iar completul de judecată rămâne în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

I. Problema de drept care a generat practica neunitară

1. Recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov vizează interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale privind calea de atac a apelului în materia contenciosului administrativ.

II. Examen jurisprudențial - principalele coordonate ale divergențelor de jurisprudență

2. Prin recursul în interesul legii se arată că în practica judiciară nu există un punct de vedere unitar cu privire la problema de drept supusă dezlegării, existând două orientări:

A) Într-o primă orientare s-a considerat că, deși calea de atac cu caracter general în materia contenciosului administrativ este recursul, apelul este admisibil în următoarele situații particulare:

- în cazul procedurilor speciale [de exemplu, ordonanța președințială - art. 1.000 din Codul de procedură civilă; contestația în materie electorală - art. 54 din Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (Legea nr. 115/2015), art. 59 din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 208/2015)];

- atunci când Codul de procedură civilă prevede expres această cale de atac [de exemplu, încheierea de respingere ca inadmisibilă a cererii de intervenție - art. 64 alin. (4); încheierea prin care se soluționează cererea de sechestru - art. 954].

3. În sprijinul acestei orientări s-a invocat principiul legalității în materia căilor de atac, menționat în art. 7 din Codul de procedură civilă, făcându-se aplicarea directă la speța a conținutului normei de procedură incidente cauzei.

4. Au fost invocate dispozițiile art. 64 alin. (4) din Codul de procedură civilă care stabilesc, în mod expres, calea de atac a apelului împotriva încheierii de respingere ca inadmisibilă a cererii de

intervenție, dacă încheierea a fost dată în primă instanță, sau a recursului, dacă încheierea a fost pronunțată de instanța de apel, precum și dispozițiile art. 361 alin. (2) din același cod, care prevăd că încheierea de respingere a cererii de asigurare a probelor poate fi atacată separat numai cu apel.

5. S-a susținut, de asemenea, că norma cuprinsă în art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 76/2012), nu este incidentă în situațiile sus-menționate, întrucât, din interpretarea întregului text al art. 7 din Legea nr. 76/2012, rezultă că apelul nu este calea de atac în materia contenciosului administrativ și fiscal, ci recursul, numai atunci când "printr-o lege specială se prevede că hotărârea judecătorească de primă instanță este «definitivă»"; pe cale de consecință, având în vedere că pentru atacarea încheierii de respingere ca inadmisibilă a cererii de intervenție și a încheierii de respingere a cererii de asigurare de dovezi, calea de atac a apelului este prevăzută de norme generale, iar nu de norme speciale, nu sunt aplicabile dispozițiile art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, aceste cazuri fiind excepții în materia căii de atac în contenciosul administrativ.

B) Într-o altă orientare jurisprudențială s-a susținut că în contenciosul administrativ hotărârile pronunțate în primă instanță nu pot fi atacate cu apel, singura cale de atac de reformare care poate fi exercitată fiind cea a recursului.

6. În sprijinul acestei orientări s-a arătat că norma specială, cuprinsă în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 554/2004), a rămas aplicabilă și după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, situație reglementată expres de art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, conform căruia în materie de contencios administrativ și fiscal nu se aplică dispozițiile alin. (1) și (2) ale aceluiași articol.

7. A fost invocată voința legiuitorului, exprimată în art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, care prevede, cu titlu de excepție, că recursul este calea de atac împotriva hotărârilor pronunțate în materia contenciosului administrativ. Faptul că art. 7 alin. (1) se referă la "legi speciale" nu exclude regimul căii de atac în această materie, atunci când suntem în prezența unor instituții juridice prevăzute de normele generale cuprinse în Codul de procedură civilă.

8. O abordare contrară ar releva o nejustificată inconsecvență, întrucât ar rezulta că, atunci când avem în vedere hotărâri pronunțate pe temeiul unor legi speciale, în materia contenciosului administrativ, calea de atac ar fi recursul [aplicându-se art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012], iar atunci când avem în vedere hotărâri pronunțate pe temeiul unor norme generale, în aceeași materie, calea de atac ar fi apelul [ignorându-se dispozițiile art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012]. O asemenea diferență de regim procedural ar contraveni modalității în care legiuitorul a gândit și materializat dublul grad de jurisdicție în materia contenciosului administrativ și fiscal - primă instanță și recurs.

9. În plus, dacă s-ar accepta calea de atac a apelului - împotriva încheierii de respingere, ca inadmisibilă, a cererii de intervenție și împotriva încheierii de respingere a cererii având ca obiect asigurarea dovezilor - ar însemna că, atunci când aceste încheieri sunt pronunțate de curtea de apel în primă instanță (investită potrivit art. 96 pct. 1 din Codul de procedură civilă), apelul ar fi de competența Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal, ceea ce ar fi contrar dispozițiilor art. 97 pct. 1 și 2 din Codul de procedură civilă (instanța supremă judecând recursuri).

III. Opinia autorului sesizării

10. Autorul sesizării, Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov, nu a formulat un punct de vedere și nici nu și-a exprimat opinia cu privire la problema de drept supusă dezlegării, limitându-se să menționeze că jurisprudența Curții de Apel Brașov este în sensul primei orientări.

IV. Punctul de vedere al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

11. Prin Adresa nr. 835/1.351/III/2017 din 17 iulie 2017, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și-a exprimat punctul de vedere cu privire la problema de drept ce face obiectul sesizării, în sensul că cea de-a doua orientare jurisprudențială este în litera și spiritul legii, pentru următoarele argumente:

12. În funcție de întinderea sferei de aplicare, normele juridice se împart în norme generale și norme speciale.

13. Pentru aspectele pe care nu le reglementează, norma specială se completează cu normele generale în materie, iar nu cu alte norme speciale. Totuși, această regulă nu este de ordin constituțional, astfel încât legiuitorul poate deroga stabilind că, în anumite cazuri exprese, norma specială se completează cu o altă normă specială.

14. Dispozițiile art. 2 din Codul de procedură civilă delimitează câmpul de aplicare a noului Cod de procedură civilă, stabilind că acesta constituie dreptul comun în ceea ce privește procedura pentru litigiile în materie civilă [alin. (1)]. Așadar, normele de drept procesual civil cuprinse în Codul de procedură civilă constituie legea generală în ceea ce privește procedura în materia civilă, ceea ce are drept consecință faptul că ori de câte ori legea nu prevede în mod expres altfel, în materie civilă, în ceea ce privește procedura, se vor aplica dispozițiile cuprinse în Codul de procedură civilă.

15. Noțiunea de "materie civilă", vizată de prevederile art. 2 alin. (1) din noul Cod de procedură civilă, cuprinde raporturile juridice patrimoniale și nepatrimoniale dintre persoane ca subiecte de drept civil, indiferent de calitatea acestora, de profesionist sau neprofesionist, precum și orice alte domenii la care se referă litera și spiritul dispozițiilor noului Cod civil.

16. De asemenea, din dispozițiile art. 2 alin. (2) din Codul de procedură civilă reiese că acest act normativ constituie legea generală și în alte materii, prevederile sale aplicându-se ori de câte ori legile care le reglementează nu cuprind dispoziții contrare.

17. În unele materii, actele normative care le reglementează fac trimitere în mod expres la aplicarea dispozițiilor Codului de procedură civilă, în completarea normelor de procedură pe care le conțin. Așa sunt dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, conform căreia "Dispozițiile acestei legi se completează cu prevederile Codului civil și cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte".

18. Prin urmare, trebuie reținut că legile care reglementează alte materii, cum ar fi Legea nr. 554/2004 sau Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 207/2015), chiar dacă reprezintă dreptul comun pentru materiile respective, în ceea ce privește normele de drept procesual civil pe care le conțin, aceste acte normative constituie legi speciale față de Codul de procedură civilă, astfel încât, în aplicarea regulilor enunțate mai sus, în materie de procedură, legile speciale se vor aplica doar în cazurile pe care le reglementează, fiind deci de strictă interpretare și aplicare, iar acolo unde nu dispun se vor completa cu prevederile Codului de procedură civilă.

19. Legea nr. 76/2012 dispune în art. 7 alin. (1), (2) și (3) că:

"(1) Dacă prin prezenta lege nu se prevede altfel, ori de câte ori printr-o lege specială se prevede că hotărârea judecătorească de primă instanță este «definitivă», de la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, aceasta va fi supusă numai apelului la instanța ierarhic superioară.

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică și în cazul în care printr-o lege specială se prevede că hotărârea judecătorească de primă instanță este «supusă recursului» sau că «poate fi atacată cu recurs» ori, după caz, legea specială folosește o altă expresie similară.

(3) Dispozițiile alin. (1) și (2) nu se aplică în materie de contencios administrativ și fiscal, inclusiv în materia azilului."

20. Așadar, în lumina textelor de lege enunțate, în contenciosul administrativ hotărârile pronunțate în primă instanță nu pot fi atacate cu apel, singura cale de atac de reformare ce poate fi exercitată fiind aceea a recursului.

21. Norma specială cuprinsă în Legea nr. 554/2004 a rămas aplicabilă și după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, situație reglementată, în mod expres, de dispozițiile art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, mai sus citat.

22. Legea nr. 554/2004, lege organică specială, dispune în art. 20 alin. (1) și (2) că: "Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare." și că: "Recursul suspendă executarea și se judecă de urgență."

23. Nu poate fi acceptată soluția conform căreia, atunci când avem în vedere hotărâri judecătorești pronunțate pe temeiul unor legi speciale, în materia contenciosului administrativ, calea de atac ar fi recursul, aplicându-se dispozițiile art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, iar atunci când se au în vedere hotărâri pronunțate în cursul judecării de către instanța de contencios administrativ, calea de atac împotriva acestora ar fi apelul, contrar prevederilor mai sus enunțate, o asemenea diferență de regim procesual contravenind însăși modalității în care legiuitorul a gândit și materializat dublul grad de jurisdicție în materia contenciosului administrativ și fiscal, respectiv instanța de fond și instanța de recurs.

24. În plus, dacă s-ar accepta calea de atac a apelului împotriva încheierilor pronunțate în cursul judecării (încheierile de respingere, ca inadmisibilă, a cererii de intervenție, de respingere a cererilor de ordonanță președințială, a celor de chemare în garanție sau de sechestru asigurător), ar însemna că, în cazul în care acestea sunt pronunțate în primă instanță de curtea de apel, apelul ar fi de competența Înaltei Curți de Casație și Justiție, contravenind astfel dispozițiilor art. 97 pct. 1 din Codul de procedură civilă, care prevăd în mod clar că instanța supremă judecă "recursurile declarate împotriva hotărârilor curților de apel, precum și a altor hotărâri, în cazurile prevăzute de lege".

25. Rațiunile pentru care legiuitorul a prevăzut, la un moment dat, calea de atac a apelului în materia achizițiilor publice au fost arătate pe larg în considerentele Deciziei nr. 20 din 5 octombrie 2015, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii¹, și au la bază atribuirea competenței de soluționare a acestor litigii instanțelor comerciale, iar nu celor de contencios administrativ, pentru care recursul este calea de atac unică.

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 898 din 3 decembrie 2015.

V. Jurisprudența Curții Constituționale

26. Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 747 din 16 decembrie 2014², a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 488 din Codul de procedură civilă, coroborate cu cele ale art. 10 alin. (2) și art. 20 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, precum și a prevederilor art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, statuând că acestea sunt conforme cu dispozițiile Legii fundamentale.

² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 98 din 6 februarie 2015.

27. Următoarele pasaje din considerentele acestei decizii prezintă relevanță pentru problema de drept supusă dezbaterii:

28. "(...) așa cum prevede art. 2 din Codul de procedură civilă, acest act normativ constituie procedura de drept comun în materie civilă, dispozițiile acestui cod aplicându-se și în alte materii reglementate prin legi speciale, în măsura în care acestea nu cuprind dispoziții contrare. În materia contenciosului administrativ, prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr.

134/2010, modificându-se și completându-se Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, a fost modificată doar parțial procedura contenciosului administrativ, tocmai pentru a se asigura eficiența noilor dispoziții procedurale, urmând ca, în măsura în care dispozițiile legii speciale nu conțin anumite dispoziții din Codul de procedură civilă, acestea să fie complinite cu prevederile codului. După adoptarea noului Cod de procedură civilă, în materia contenciosului administrativ este menținut sistemul dublului grad de jurisdicție, respectiv, instanțele de fond care soluționează litigiile de contencios administrativ sunt, după caz, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale tribunalelor sau ale curților de apel, fiind menținută, de asemenea, prin prevederile art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, calea de atac a recursului împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate de către instanțele de fond. Ca atare, și după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, recursul împotriva hotărârii instanței de fond se exercită în condițiile prevăzute de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în termen de 15 zile de la comunicare, acesta fiind suspensiv de executare."

29. "[...] în materia contenciosului administrativ, hotărârile pronunțate în primă instanță nu pot fi atacate cu apel, singura cale de atac de reformare ce poate fi exercitată fiind aceea a recursului. Norma specială cuprinsă în art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a rămas aplicabilă și după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, situație reglementată expres în art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, potrivit căreia, în materia contenciosului administrativ și fiscal, precum și în materia azilului, nu este prevăzută calea de atac a apelului."

30. "Prin derogare de la regimul de drept comun prevăzut în Codul de procedură civilă, în contenciosul administrativ, recursul este, în toate cazurile, suspensiv de executare, așadar hotărârea pronunțată în primă instanță, potrivit legii contenciosului administrativ, deși nu este susceptibilă de apel, nu poate fi pusă în executare."

31. De asemenea, prezintă relevanță cu privire la sesizarea formulată de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014³, prin care instanța de control constituțional a statuat că "legiuitorul are îndreptățirea constituțională de a considera materia contenciosului administrativ ca fiind una aparte, cu reguli specifice, inclusiv în ceea ce privește stabilirea căilor de atac", iar în materia contenciosului administrativ, "spre deosebire de dreptul comun unde hotărârile pronunțate în primă instanță pot fi atacate cu apel cu toate consecințele care decurg din aceasta, [...] potrivit art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 30 mai 2012, legiuitorul a optat pentru menținerea căii de atac a recursului, și nu pentru înlocuirea acesteia cu calea de atac a apelului. În lumina noului Cod de procedură civilă, recursul în materia contenciosului administrativ este esențialmente diferit de recursul exercitat în această materie în vechea reglementare, care permitea, de principiu, examinarea cauzei sub toate aspectele pe calea recursului. Așadar, ca urmare a acestei excluderi, hotărârile primei instanțe date în litigiile de contencios administrativ rămân a fi supuse în continuare recursului."

³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 775 din 24 octombrie 2014.

VI. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție

32. Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal a instanței supreme în această materie este unitară, fiind conformă soluției de principiu stabilite de Plenul judecătorilor acestei secții, întrunit în condițiile art. 33 alin. (1) din Regulamentul Î.C.C.J. și consemnate în Procesul-verbal din 28 octombrie 2013.

33. Cu acest prilej s-a stabilit, în unanimitate, în raport cu dispozițiile art. 7-12 din Legea nr. 76/2012, că "întrucât calea de atac a apelului este incompatibilă cu specificul materiei contenciosului administrativ, cauzele având ca obiect cereri de apel formulate în temeiul dispozițiilor noului Cod de procedură civilă împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță de

curțile de apel, ca instanțe de contencios administrativ, se califică și se vor înregistra ca cereri de recurs".

34. De asemenea, prin Decizia nr. 20 din 5 octombrie 2015, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, a fost admis recursul în interesul legii și s-a stabilit că "în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 287¹⁶ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, hotărârea pronunțată de către secția de contencios administrativ a tribunalului în procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică poate fi atacată numai cu recurs".

35. S-a reținut în considerentele acestei decizii că "(...) nu poate fi primită teza potrivit căreia, odată cu intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, legiuitorul ar fi înțeles să se îndepărteze de la regula statornicită instituind, în unele situații, și în materia contenciosului administrativ un control total devolutiv, prin intermediul căii de atac a apelului. În realitate, doar în materie contravențională s-a prevăzut calea de atac devolutivă a apelului, dar aceasta se justifică prin specificul dreptului contravențional de a reprezenta «micul penal». În materia achizițiilor publice, dimpotrivă, în preambulul O.U.G. nr. 77/2012 - obligatoriu conform art. 43 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 - care enunță scopul și motivarea reglementării s-a arătat că se impune «adoptarea unor măsuri urgente pentru perfecționarea și flexibilizarea sistemului achizițiilor publice, în caz contrar existând riscul diminuării gradului de cheltuire a fondurilor alocate, inclusiv a fondurilor comunitare», ceea ce, din perspectiva acestui recurs în interesul legii, justifică o dată în plus identificarea recursului ca fiind calea de atac cea mai adecvată scopului indicat de legiuitorul delegat", soluție care "reafirmă regula conținută în art. 20 din Legea nr. 554/2004 și confirmă o soluție de tradiție în legislația națională, în materia contenciosului administrativ, recursul fiind singura cale de atac compatibilă".

VII. Raportul asupra recursului în interesul legii

36. Raportul analizează sesizarea formulată de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov, apreciind că s-a făcut dovada existenței unei jurisprudențe neunitare în privința problemelor de drept ce constituie obiectul recursului în interesul legii, conform dispozițiilor art. 515 din Codul de procedură civilă, respectiv că autorul sesizării este legitimat procesual, potrivit prevederilor art. 514 din același cod.

37. În ceea ce privește fondul problemei supuse dezbaterii, prin raport se apreciază că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale supuse analizei, împotriva hotărârilor pronunțate în materia contenciosului administrativ poate fi exercitată numai calea de atac a recursului, cu excepția cazului prevăzut de art. 25 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

VIII. Înalta Curte de Casație și Justiție

38. Recursul în interesul legii îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 514 și 515 din Codul de procedură civilă, fiind exercitat de un subiect de drept căruia legea îi recunoaște legitimare procesuală și având ca obiect o problemă de drept pentru care s-a făcut dovada că a fost soluționată în mod diferit, prin hotărâri judecătorești definitive, pronunțate de mai multe instanțe judecătorești de pe teritoriul țării.

39. Obiectul recursului în interesul legii, astfel cum rezultă din sesizarea formulată de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov, îl constituie interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale privind calea de atac a apelului în materia contenciosului administrativ.

40. În esență, normele legale ce se impun a fi interpretate sunt următoarele:

- Art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede că:

"(1) Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare."

- Art. 7 din Legea nr. 76/2012 dispune că:

"(1) Dacă prin prezenta lege nu se prevede altfel, ori de câte ori printr-o lege specială se prevede că hotărârea judecătorească de primă instanță este «definitivă», de la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, aceasta va fi supusă numai apelului la instanța ierarhic superioară.

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică și în cazul în care printr-o lege specială se prevede că hotărârea judecătorească de primă instanță este «supusă recursului» sau că «poate fi atacată cu recurs» ori, după caz, legea specială folosește o altă expresie similară.

(3) Dispozițiile alin. (1) și (2) nu se aplică în materie de contencios administrativ și fiscal, inclusiv în materia azilului."

- Art. 64 alin. (4) din Codul de procedură civilă prevede că:

"(4) Încheierea de respingere ca inadmisibilă a cererii de intervenție poate fi atacată în termen de 5 zile, care curge de la pronunțare pentru partea prezentă, respectiv de la comunicare pentru partea lipsă. Călea de atac este numai apelul, dacă încheierea a fost dată în primă instanță, respectiv numai recursul la instanța ierarhic superioară, în cazul în care încheierea a fost pronunțată în apel. [...]"

NOTĂ: Aceste prevederi se aplică și în cazul respingerii ca inadmisibile a cererilor de intervenție forțată, și anume: cererea de chemare în judecată a altei persoane, cererea de chemare în garanție și cererea de arătare a titularului dreptului, în conformitate cu dispozițiile art. 69 alin. (3), art. 74 alin. (2) și art. 77 alin. (2) din Codul de procedură civilă.

- Art. 361 alin. (2) din Codul de procedură civilă prevede că:

"(2) Încheierea de respingere (a cererii de asigurare a probelor - n.r.) poate fi atacată separat numai cu apel în termen de 5 zile de la pronunțare, dacă s-a dat cu citarea părților, și de la comunicare, dacă s-a dat fără citarea lor."

- Art. 954 alin. (3) din Codul de procedură civilă stabilește că:

"(3) Încheierea prin care se soluționează cererea de sechestrul se comunică creditorului de îndată de către instanță, iar debitorului, de către executorul judecătoresc, odată cu luarea măsurii. Încheierea este supusă numai apelului, în termen de 5 zile de la comunicare, la instanța ierarhic superioară. Apelul se judecă de urgență și cu precădere, cu citarea în termen scurt a părților."

- Art. 1000 alin. (1) și (4) din Codul de procedură civilă stabilește că:

"(1) Dacă prin legi speciale nu se prevede altfel, ordonanța este supusă numai apelului în termen de 5 zile de la pronunțare, dacă s-a dat cu citarea părților, și de la comunicare, dacă s-a dat fără citarea lor."

[...]

(4) În toate cazurile în care competența de primă instanță aparține curții de apel, călea de atac este recursul, dispozițiile alin. (1)-(3) aplicându-se în mod corespunzător."

- Art. 534 alin. (1) și (2) din Codul de procedură civilă prevede că:

"(1) Încheierea prin care se încuviințează cererea este executorie.

(2) Încheierea prevăzută la alin. (1) este supusă numai apelului, cu excepția celei pronunțate de un complet al Înaltei Curți de Casație și Justiție, care este definitivă."

41. Se constată, din cuprinsul dispozițiilor legale citate, că legiuitorul a reglementat, în materia contenciosului administrativ, călea de atac a apelului în următoarele situații particulare:

a) în cazul procedurilor speciale prevăzute de Codul de procedură civilă, cum sunt: asigurarea probelor - art. 359; ordonanța președințială - art. 1000; procedura necontencioasă judiciară - art.

534;

b) în cazurile expres prevăzute de Codul de procedură civilă, respectiv: calea de atac exercitată împotriva încheierilor de respingere ca inadmisibile, în primă instanță, a cererilor de intervenție voluntară, a cererilor de intervenție forțată, și anume: cereri de chemare în judecată a altei persoane, cereri de chemare în garanție și cereri de arătare a titularului dreptului - art. 69 alin. (3), art. 74 alin. (2) și art. 77 alin. (2); calea de atac exercitată împotriva încheierilor prin care se soluționează cererea de sechestru - art. 954.

42. Problema de drept supusă interpretării Înaltei Curți de Casație și Justiție a fost generată, ca și în cazul recursului în interesul legii soluționat prin Decizia nr. 20 din 5 octombrie 2015, de omisiunea legiuitorului de a corela dispoziția legală care stabilește competența materială funcțională a instanțelor de contencios administrativ (tribunale și curți de apel) cu calea de atac specifică, dublată de o tehnică legislativă contrară art. 16 alin. (1) și art. 17 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 24/2000), conform cărora:

"Art. 16. - Evitarea paralelismelor

(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere.

[...]

Art. 17. - Asanarea legislației

În vederea asanării legislației active, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative se va urmări abrogarea expresă a dispozițiilor legale căzute în desuetudine sau care înregistrează aspecte de contradictorialitate cu reglementarea preconizată."

43. Această tehnică legislativă deficitară impune găsirea unui mod de rezolvare a antinomiei juridice, iar cel mai justificat mod este acela de a cerceta spiritul reglementării, întrucât situațiile antinomice își au izvorul în litera reglementării, dar de cele mai multe ori pot fi soluționate prin raportare la spiritul legii, pentru a stabili care a fost voința legiuitorului.

44. În materia contenciosului administrativ, voința legiuitorului a fost aceea de a asigura judecarea proceselor cu celeritate, acesta fiind un principiu unanim recunoscut, care guvernează desfășurarea litigiilor aflate în sfera de competență a instanțelor de contencios administrativ.

45. Conform art. 20 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004: "Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare.", iar: "Recursul suspendă executarea și se judecă de urgență."

46. Acest text de lege face referire în mod expres la urgență în judecarea căii de atac, consacrand principiul celerității în soluționarea acestor cauze, astfel că recursul apare ca fiind calea de atac cea mai adecvată scopului indicat de legiuitor, soluție care reafirmă regula conținută în art. 20 din Legea nr. 554/2004 și confirmă o soluție de tradiție în legislația națională, în materia contenciosului administrativ, recursul fiind singura cale de atac compatibilă.

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.

48. Se au în vedere, totodată, prevederile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora dispozițiile acestei legi se completează cu cele ale Codului civil și ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă

parte.

49. Una dintre aceste incompatibilități este prevăzută de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

50. Această derogare de la normele dreptului comun instituite de Codul de procedură civilă este aplicabilă atât hotărârilor prin care se rezolvă fondul cauzei, cât și celor pronunțate în cursul judecării, întrucât textul din legea specială folosește sintagma "hotărârea pronunțată în primă instanță", fără a face distincție în privința tipului hotărârilor, sentințelor ori încheierilor.

51. De asemenea, art. 9 din Legea nr. 76/2012 prevede că: "Dacă legea specială nu cuprinde dispoziții referitoare la procedura de judecată, felul hotărârii instanței ori calea de atac și termenul de exercitare al acesteia, se aplică în mod corespunzător prevederile Codului de procedură civilă."

52. În situațiile particulare anterior menționate, deși textele de lege invocate reglementează calea de atac a apelului, din interpretarea dispozițiilor art. 20 alin. (1) și art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și art. 9 din Legea nr. 76/2012, rezultă că hotărârile judecătorești pronunțate în aceste situații sunt supuse numai recursului.

53. Faptul că, începând cu data de 15 februarie 2013 (data intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă), în anumite materii ale contenciosului administrativ, reglementate prin legi speciale, calea de atac a recursului a fost înlocuită cu apelul, nu poate conduce la concluzia că legiuitorul ar fi înțeles să se îndepărteze de la regula statornicită instituită, în unele situații, și în materia contenciosului administrativ un control total devolutiv, prin intermediul căii de atac a apelului.

54. Așa cum s-a reținut în Decizia nr. 20 din 5 octombrie 2015, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, "doar în materie contravențională s-a prevăzut calea de atac devolutivă a apelului, dar aceasta se justifică prin specificul dreptului contravențional de a reprezenta «micul penal»".

55. În această materie, apelul se justifică prin prisma faptului că, spre deosebire de contenciosul administrativ, unde se ridică probleme de drept, în materie contravențională este necesară existența unei căi de atac devolutive specifice regimului de drept penal.

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.

57. Împrejurarea că alin. (1) al aceluiași articol din legea sus-menționată se referă la legi speciale nu exclude regimul căii de atac a recursului în această materie, atunci când suntem în prezența unor instituții juridice prevăzute de normele generale cuprinse în Codul de procedură civilă.

58. O abordare contrară ar evidenția o inconsecvență nejustificată, având în vedere că, atunci când se au în vedere hotărâri pronunțate în temeiul unor legi speciale, în materia contenciosului administrativ, calea de atac ar fi recursul, ca urmare a aplicării art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, iar în situația în care se au în vedere hotărâri pronunțate în temeiul unor norme generale, în aceeași materie, calea de atac ar fi apelul.

59. Rezultă, astfel, o diferență, sub aspectul normelor de procedură aplicabile, care contravine modalității în care legiuitorul a gândit și materializat dublul grad de jurisdicție în materia contenciosului administrativ și fiscal - primă instanță și recurs.

60. În ipoteza în care este acceptată calea de atac a apelului împotriva încheierilor de respingere ca inadmisibile a cererilor de intervenție voluntară, a cererilor de intervenție forțată (cereri de chemare în judecată a altei persoane, cereri de chemare în garanție și a cererilor de arătare a titularului dreptului), împotriva încheierilor de respingere a cererii de asigurare a probelor, a încheierilor prin care se soluționează cererea de sechestru, a ordonanțelor președințiale, precum și împotriva încheierilor prin care sunt încuviințate cereri necontencioase s-ar ajunge în situația soluționării apelurilor de către Înalta Curte de Casație și Justiție, dacă încheierile, respectiv

ordonanța președințială au fost pronunțate în primă instanță de către curțile de apel, ca instanțe de contencios administrativ.

61. Or, potrivit art. 97 pct. 1 și 2 din Codul de procedură civilă, Înalta Curte de Casație și Justiție judecă recursuri, nu și apeluri.

62. Această incompatibilitate a fost analizată în ședința Plenului judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, întrunit în condițiile art. 33 alin. (1) din Regulamentul Î.C.C.J., și consemnate în procesul-verbal din 28 octombrie 2013.

63. Cu acest prilej s-a stabilit, în unanimitate, în raport cu dispozițiile art. 7-12 din Legea nr. 76/2012, că, "întrucât calea de atac a apelului este incompatibilă cu specificul materiei contenciosului administrativ, cauzele având ca obiect cereri de apel formulate în temeiul dispozițiilor noului Cod de procedură civilă împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță de curțile de apel, ca instanțe de contencios administrativ, se califică și se vor înregistra ca cereri de recurs".

64. De asemenea, acceptarea căii de atac a apelului în materia contenciosului administrativ și fiscal ar determina apariția unei diferențe de regim juridic, sub aspectul căii de atac, în funcție de prima instanță care soluționează cauza.

65. Astfel, prin aplicarea literală a dispozițiilor art. 1000 alin. (1) și (4) din Codul de procedură civilă, în materia ordonanței președințiale, dacă cererea este soluționată în primă instanță de tribunal, partea ar avea la dispoziție calea de atac a apelului, care este devolutivă, aceasta fiind soluționată de curtea de apel.

66. Dacă însă cererea este soluționată în primă instanță de curtea de apel, partea ar avea la dispoziție calea de atac a recursului, care este o cale de atac extraordinară, nedevelopată, de competența Înaltei Curți de Casație și Justiție.

67. Rațiunea introducerii acestei diferențe de regim juridic, prin Legea nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe (Legea nr. 138/2014), a avut la bază argumentul că, potrivit competenței sale materiale, instituite de art. 97 din Codul de procedură civilă, Înalta Curte de Casație și Justiție nu judecă apeluri.

68. Consecvent promovării concepției noului Cod de procedură civilă, potrivit căreia recursul devine o veritabilă cale extraordinară de atac, prin raportare la obiect, dar și la motive, cu înlăturarea recursului prevăzut de art. 304¹ din Codul de procedură civilă din 1865, în cele mai multe materii, adesea reglementate prin legi speciale, apelul a fost prevăzut ca singura cale de atac, înlocuind fostul recurs devolutiv, în fapt și în drept, din Codul de procedură civilă.

69. Cu toate acestea, așa cum s-a arătat, Curtea Constituțională a reținut, prin Decizia nr. 747 din 16 decembrie 2014, că "[...] în materia contenciosului administrativ, hotărârile pronunțate în primă instanță nu pot fi atacate cu apel, singura cale de atac de reformare ce poate fi exercitată fiind aceea a recursului. Norma specială cuprinsă în art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a rămas aplicabilă și după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, situație reglementată expres în art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, potrivit căreia, în materia contenciosului administrativ și fiscal, precum și în materia azilului, nu este prevăzută calea de atac a apelului".

70. De asemenea, prin Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014 a Curții Constituționale s-a statuat că în materia contenciosului administrativ, "spre deosebire de dreptul comun unde hotărârile pronunțate în primă instanță pot fi atacate cu apel cu toate consecințele care decurg din aceasta, [...] potrivit art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 30 mai 2012, legiuitorul a optat pentru menținerea căii de atac a recursului, și nu pentru înlocuirea acesteia cu calea de atac a apelului".

71. Se constată astfel că diferența de regim juridic, sub aspectul căii de atac, în funcție de prima instanță care soluționează cauza, în materia contenciosului administrativ, este reglementată doar de dispozițiile art. 25 din Legea nr. 554/2004.

72. Conform art. 24 din această lege:

"(1) Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.

(2) În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de prezenta lege.

(3) La cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) și care nu au fost respectate, instanța de executare, prin încheiere definitivă dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 905 din Codul de procedură civilă.

(4) Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților debitorul nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților. Totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 891 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației."

73. De asemenea, potrivit art. 25 din Legea nr. 554/2004:

"(1) Instanța de executare care, în materia contenciosului administrativ, este, potrivit art. 2 alin. (1) lit. Ț), instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ, aplică, respectiv acordă sancțiunea și penalitățile prevăzute la art. 24 alin. (3), fără a fi nevoie de învestirea cu formulă executorie și de încuviințarea executării silite de către executorul judecătoresc.

(2) Cererile prevăzute la art. 24 alin. (3) și (4) se judecă în camera de consiliu, de urgență și sunt scutite de taxa judiciară de timbru.

(3) Hotărârea pronunțată în condițiile art. 24 alin. (4) este supusă numai apelului în termen de 5 zile de la comunicare. Dacă hotărârea a fost pronunțată de curtea de apel ea va fi supusă recursului, în același termen.

(4) Prevederile alin. (1)-(3) se aplică, în mod corespunzător, și pentru punerea în executare a hotărârilor de contencios administrativ date pentru soluționarea litigiilor ce au avut ca obiect contracte administrative."

74. Se reține că legiuitorul, prin Legea nr. 554/2004, a înțeles să reglementeze în acest domeniu o normă de excepție în materia căilor de atac, stabilind că apelul este calea de atac care poate fi exercitată împotriva hotărârilor pronunțate de către tribunale, în condițiile art. 24 alin. (4) din această lege.

75. Din moment ce art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 consacră calea de atac a recursului în această materie, dar art. 25 alin. (3) din aceeași lege reglementează calea de atac a apelului, rezultă că acesta este singurul caz în care poate fi exercitat apelul în materia contenciosului administrativ și fiscal, întrucât în privința hotărârilor pronunțate de către tribunale, în condițiile art. 24 alin. (4) din această lege, legiuitorul nu a instituit o derogare de la normele dreptului comun prevăzute de Codul de procedură civilă.

76. În sesizarea formulată de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov sunt precizate,

printre situațiile particulare în care este admisibil apelul în materia contenciosului administrativ și fiscal, și materia contestațiilor electorale, menționându-se ca fiind incidente dispozițiile art. 54 din Legea nr. 115/2015 și art. 59 din Legea nr. 208/2015.

77. Or, cu referire la litigiile în materie electorală, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii s-a pronunțat, prin Decizia nr. 16 din 18 septembrie 2017⁴, stabilind că acestea sunt de natură civilă, dându-se prevederilor art. 54 alin. (5) din Legea nr. 115/2015 și art. 59 alin. (7) din Legea nr. 208/2015 interpretarea în sensul că revine instanțelor civile competența materială procesuală de soluționare a contestațiilor împotriva deciziilor birourilor electorale de circumscripție de admitere sau respingere a candidaturilor.

⁴ Npublicată la data redactării prezentei decizii.

78. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 517 alin. (1) cu referire la art. 514 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov și, în consecință, stabilește următoarele:

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 contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 517 alin. (4) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 18 septembrie 2017

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
GABRIELA ELENA BOGASIU

Magistrat-asistent,
Aurel Segărceanu