

SUSPENDAREA EXECUTĂRII ACTULUI ADMINISTRATIV ÎN BAZA PREVEDERILOR LEGII CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV NR. 554/2004

Author: Lucian CHIRIAC*

Abstract: *Par la révocation ou l'annulation de l'acte administratif, la suspension se transforme, en acquerrant un caractère définitif et ayant des effets ex tunc et ex nunc pour le cas d'illégalité et des effets ex nunc pour le cas d'inopportunité (la révocation). Vu qu'à la suite de la nouvelle loi du contentieux administratif, la distinction entre légalité et opportunité n'est plus évidente, l'opportunité étant une dimension de la légalité, on considère qu'à présent les effets sont les mêmes en cas de révocation ou d'annulation: ex tunc et ex nunc.*

Keywords: *Exception, Illegality, Administration, Contentious.*

JEL Classification: *K40*

Încetarea temporară și provizorie a efectelor juridice produse de un act administrativ se face prin suspendare¹. Prin revocarea sau anularea actului administrativ suspendarea se transformă, dobândind un caracter definitiv, cu efecte *ex tunc* (pentru trecut) și *ex nunc* (pentru viitor) pe motiv de ilegalitate și cu efecte *ex nunc* pe motiv de inoportunitate (în cazul revocării)². Cum prin noua lege a contenciosului administrativ, distincția dintre legalitate și oportunitate nu mai este evidentă, oportunitatea constituind o dimensiune a legalității³, considerăm că indiferent dacă este vorba de revocare sau anulare în prezent efectele sunt atât *ex tunc* cât și *ex nunc*. În considerarea acestui punct de vedere a se vedea că dacă s-au produs unele efecte pentru trecut, potrivit art. 18 al. 3

* Dr., Associate Professor, "Petru Maior" University of Târgu Mureș, Faculty of Economics, Law and Administrative Science, Romania. Lawyer, Mureș Bar Association.

¹ A se vedea Ilie Iovănaș, *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977, p.251; Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj Napoca, 2004, p. 296.

² A se vedea Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Editura Științifică, București, 1959.

³ A se vedea în acest sens Antonie Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ – geneză și explicații*, Editura Roata, București, 2004, p.266.

din Legea nr. 554/2004⁴, ele chiar dacă din punct de vedere material nu mai pot fi înlăturate, instanța la soluționarea cererii, dacă reclamantul a solicitat acest lucru, va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate.

Actele administrative sunt obligatorii și executorii prin ele însele de la publicare, de la data prevăzută pentru intrarea în vigoare sau de la comunicare, bucurându-se de prezumția de legalitate. În această ordine de idei de observat că suspendarea determină doar o încetare temporară a efectelor juridice, fără însă ca actul administrativ să fie desființat, ci doar temporar acesta nu se mai aplică.

În literatura juridică s-a arătat că suspendarea poate opera fie prin prevederile exprese ale legii, fie printr-un act juridic (act juridic administrativ al organului administrativ emitent sau al organului superior în limitele conferite de lege, hotărâre a instanței judecătorești)⁵.

Suspendarea de drept (*ope legis*) intervine fără intervenția vreunui organ de jurisdicție atunci când legiuitorul vrea să confere o legitimare procesuală specială unui organ administrativ (cazul prefectului – art. 123 din Constituție; cazul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici) – art. 3 al. 3 din Legea nr. 554/2004 – sau când recunoaște exercițiul unui drept fundamental, iar obligarea acestuia ar produce pagube iminente (plângerea contravențională adresată instanței judecătorești), sau când se prevede în lege că se aplică cu titlu de sancțiune (art. 49 al. 2 din O.G. nr. 21/1992 privind protecția consumatorului).

În cazul suspendării de drept, legiuitorul oferă un alt tratament, chiar discriminatoriu, față de suspendarea ce intervine printr-un act juridic. Astfel, spre deosebire de suspendarea care operează de drept printr-un act juridic, suspendarea de drept nu trebuie motivată, iar pe de altă parte acest tip de suspendare durează până la soluționarea cauzei – art. 3 al. 3 din Legea nr. 554/2004 – ceea ce presupune că momentul final al acesteia este atunci când hotărârea devine definitivă și irevocabilă.

Suspendarea printr-un act juridic care atunci când sunt îndeplinite condițiile cerute de lege are un caracter obligatoriu și nu facultativ are ca obiect actul administrativ unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice⁶.

Suspendarea printr-un act juridic o poate dispune organul emitent al actului administrativ sau organul ierarhic superior acestuia⁷ sau instanța de judecată.

Legiuitorul a prevăzut în art.14 și 15 din Legea nr. 554/2004 că cererea de suspendare poate fi promovată, cu respectarea unor condiții, de persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim sau de Ministerul Public. Considerăm că instanța

⁴ Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 a fost publicată în M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004 și a intrat în vigoare la 7 ianuarie 2005, când a încetat să mai producă efecte juridice vechia Lege a contenciosului administrativ nr. 29/1990.

⁵ A se vedea în acest sens Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, p. 331 și urm

⁶ A se vedea art. 2 al. 1 lit. c din Legea nr. 554/2004. Prin prevederile cuprinse în acest text legal, au fost înlăturate orice discuții legate de atacul pe calea acțiunii în anulare a actului administrativ normativ emis de autoritățile publice centrale.

⁷ Potrivit art. 64 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative – republicată în Monitorul Oficial Partea I – nr. 777 din 25 august 2004 – „în cazuri speciale aplicarea unui act normativ poate fi suspendată printr-un alt act normativ de același nivel sau de nivel superior”.

din oficiu nici chiar atunci când își exercită rolul activ (art. 129 al. 4 și 5 Cod procedură civilă) nu poate dispune din oficiu suspendarea executării actului administrativ, deci în lipsa cererii părții vătămate sau a Ministerului Public, deoarece în toate cazurile, potrivit art. 129 al. 6 Cod procedură civilă, judecătorii hotărăsc numai asupra obiectului cererii deduse judecării.

Cererea de suspendare poate fi introdusă la instanța competentă fie separat, încă din momentul sesizării autorității publice conform art. 7 din Legea nr. 554/2004, care se referă la procedura prealabilă administrativă, fie o dată cu solicitarea adresată instanței judecătorești pentru anularea în tot sau în parte a actului atacat. Este firesc ca potrivit prevederilor art. 15 teza a II-a din Legea nr. 554/2004 partea vătămată sau Ministerul Public să ceară separat suspendarea executării actului administrativ unilateral doar până la soluționarea acțiunii în fond, atâta timp cât, potrivit art. 20 al. 2 din același act normativ recursul exercitat asupra hotărârii ce s-a pronunțat pe fond suspendă de drept executarea.

Însă indiferent dacă partea vătămată se adresează instanței judecătorești pe cale separată pe durata procedurii prealabile administrative sau solicită suspendarea o dată cu acțiunea principală, cererea poate să fie formulată numai în cazuri bine justificate⁸ și pentru prevenirea unei pagube iminente. Cele două condiții se presupune că trebuie să fie îndeplinite prin demonstrație, cumulativ.

Practic, din înțelesul art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004 înțelegem că cererile de suspendare pot fi de mai multe tipuri, după cum urmează:

- cererea formulată pe cale separată o dată cu sesizarea autorității emitente sau în timpul procedurii prealabile administrative;
- cererea formulată în cuprinsul acțiunii principale de anulare adresată instanței de contencios administrativ competente;
- cererea formulată separat de acțiunea principală, dar numai până la soluționarea acțiunii de fond.

Sunt de făcut unele observații:

1. Condițiile cerute a fi îndeplinite cumulativ în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, se pretind a fi îndeplinite în cazul tuturor tipurilor de cerere.

2. În toate cazurile instanța va rezolva cerere de suspendare, de urgență cu citarea părților⁹. În cazul în care cererea de suspendare este introdusă o dată cu acțiunea principală, instanța respectând caracterul urgent dar și principiul celerității o poate soluționa chiar înaintea primei zile de înfățișare pentru acțiunea de fond.

4. Ministerul Public este îndrituit prin Legea contenciosului administrativ să sesizeze instanța de contencios administrativ în două situații potrivit art. 1 al. 4 și 5. Coroborând dispozițiile art.1 al. 5 cu cele ale art. 14 al. 3 din Legea nr. 554/2004, constatăm că Ministerul Public poate introduce cererea de suspendare la instanța judecătorească ori în faza procedurii prealabile administrative (din oficiu sau la sesizare) ori o dată cu cererea adresată instanței competente pentru anularea (art. 1 al. 5 coroborat cu art. 15) actului administrativ sau separat până la soluționarea fondului.

⁸ Recunoscând exercițiul puterii discreționare, legiuitorul lasă la latitudinea instanței aprecierea conținutului sintagmei de „cazuri bine justificate”.

⁹ Potrivit art. 9 din Legea nr. 29/1990, cererea de suspendare se putea judeca și fără citarea părților ceea ce încălca principiul „egalității armelor”.

Dacă în condițiile art. 1 al. 4 Ministerul Public își pierde calitatea de reclamant și deci nu poate introduce cerere de suspendare, din coroborarea art. 1 al. 5 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, rezultă că în măsura în care este reclamant Ministerul Public poate fi titular al cererii de suspendare, cu o singură condiție, obiectul cererii să fie un act administrativ normativ.

Dar, se pune întrebarea dacă în cazul prevăzut de art. 14 al. 3 din Legea nr. 554/2004 Ministerul Public poate interveni chiar și atunci când nu este titular al acțiunii introductive în contencios administrativ, adică poate solicita suspendarea din oficiu (autosesizare) sau la sesizare? Legiuitorul lasă la interpretarea instanței o astfel de situație, care în fond ar presupune un răspuns afirmativ, în sensul că Ministerul Public are deschisă această cale, intrând *per absurdum* într-un raport juridic în care nu este parte, doar pe considerentul că este în cauză un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ de importanță națională. Această ultimă condiție care se îndepărtează foarte mult de prevederile art. 1 al. 5 din Legea nr. 554/2004, este lăsată de asemenea, a fi la aprecierea, în limitele puterii discreționare, a judecătorului.

5. Soluționarea cererii de suspendare în cazul în care există numai o procedură prealabilă administrativă se face prin acțiune principală, iar atunci când există deja o acțiune principală în anulare se face prin încheiere¹⁰, hotărârea putând fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la pronunțare (își au aplicare prevederile Codului de procedură civilă: 5 zile de la comunicare dacă partea nu a fost prezentă la pronunțare). Potrivit art. 15 al. 3 din Legea nr. 554/2004 hotărârea dată în baza cererii de suspendare este executorie de drept, iar introducerea recursului, în cazul acestei hotărâri, nu suspendă executarea.

Cererea de suspendare, formulată în cadrul procedurii prealabile administrative, se soluționează prin sentință și dacă este admisă efectele suspendării încetează o dată cu soluționarea fondului. Hotărârea dată cererii de suspendare este executorie de drept, iar introducerea recursului împotriva acesteia nu suspendă executarea (art. 15 al. 3). Cu toate acestea chiar dacă cererea de suspendare a fost respinsă, sau cererea de anulare a fost respinsă, recursul declarat împotriva hotărârii pronunțate pe fond în primă instanță suspendă executarea. Prin urmare, o dată ce legea nu distinge, înțelegem că recursul declarat fie de reclamant fie de pârâtă suspendă executarea actului administrativ chiar și în lipsa unei sentințe de admitere a cererii de suspendare.

Cererea de suspendare formulată o dată cu acțiunea principală poate fi soluționată de instanța competentă prin respingerea ei sau admiterea acesteia până la pronunțarea pe fond (cine poate mult poate și mai puțin) sau instanța va putea dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei (art. 15 al. 1 din Legea nr. 554/2004). Practic în acest caz, dispoziția prevăzută de art. 20 al. 2 din Legea nr. 554/2004 rămâne superflu.

Cererea de suspendare formulată printr-o acțiune separată, dar numai până la soluționarea acțiunii principale în fond, poate să fie pronunțată de instanță fie prin soluționarea fondului, fie până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei în recurs. Prin urmare, recursul declarat împotriva hotărârii prin care s-a soluționat acțiunea

¹⁰ Antonie Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ – geneză și explicații*, Editura Roata, București, 2004.

principală în fond poate suspenda executarea sau poate să nu mai producă alt efect juridic în privința suspendării.

Suspendarea executării actului administrativ atacat impune judecarea recursului declarat împotriva hotărârii prin care s-a soluționat acțiunea principală în fond în regim de urgență.