

## QUELQUES QUESTIONS DE DROIT DANS LA MATIERE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

**Author: Adela MITREA\***

***Abstract:** Une analyse de la pratique judiciaire de la Roumanie au cours des dernières années, relèvera, entre autres, le fait qu'un certain nombre de problèmes de droit ont reçu une solution différente, et parfois même contraire. L'un des aspects qui sont à la base d'une telle pratique non unitaire est aussi la possibilité d'interpréter de façon différente certains textes normatifs que le juge est tenu d'appliquer dans des cas concrets déduits de son jugement. Dans cette étude, sera faite une présentation seulement de trois prévisions légales qui ont généré de telles situations, leur analyse étant faite dans le cadre concret d'une des causes.*

***Keywords:** Prévisions légales, Pratique judiciaire, Solution différente, Jugement.  
**JEL Classification:** K41*

În cursul anului, la nivelul Curții de Apel Tîrgu Mureș – Secția Comercială și Contencios Administrativ și Fiscal, unele probleme de drept au primit o soluționare neunitară, situație datorată interpretării diferite date unor dispoziții legale incidente în cauză.

1. O primă problemă care a suscitât discuții privește *obligativitatea plîngerii prealabile*, condiție impusă de art. 7 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, *în cazul acțiunilor formulate de funcționarii publici având ca obiect drepturile lor salariale*.

Temeiul juridic al unor astfel de acțiuni îl constituie dispozițiile art. 91<sup>1</sup> din Legea nr. 188/1999 conform căreia, *cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe*; acest act normativ reprezintă legea specială în raport cu Legea nr. 554/2004 care este dreptul comun în materia contenciosului administrativ.

Obiectul acțiunii îl constituie plata unor drepturi salariale neacordate funcționarului public, fără nici un temei legal, potrivit motivelor invocate de acesta. De

---

\* Judge, Court of Appeal, Tîrgu Mureș, Romania.

precizat că acest articol a fost introdus prin Legea nr. 251/2007 iar dispozițiile sale au intrat în vigoare la data de 01.01.2007, dată până la care, competența de soluționare a unor astfel de acțiuni era dată în sarcina instanțelor civile.

Așa cum se poate observa, nu este vorba despre o acțiune în anularea, modificarea sau obligarea la emiterea unui act administrativ generată de refuzul nejustificat al autorității publice, ci de o acțiune în despăgubiri.

Pornind de la aceste premise, art. 91<sup>1</sup> din Legea nr. 188/1999 a primit o interpretare diferită.

Astfel, într-o opinie<sup>1</sup>, s-a apreciat că, de vreme ce instanța competentă să soluționeze astfel de acțiuni este cea de contencios administrativ, este evident ca ea este obligată să verifice dacă sunt îndeplinite toate condițiile prevăzute de actul normativ cadru în materia contenciosului administrativ, Legea nr. 554/2004, respectiv, dacă reclamantul a formulat plângere prealabilă, dacă există un refuz de soluționare de către pârâți a cererii acestuia, ori dacă cererea reclamantului adresată aceluiași pârâți nu a fost soluționată în termenul legal.

Se face trimitere și la dispozițiile art. 18 alin. 1, respectiv soluțiile pe care le poate da instanța, soluții expres și limitativ prevăzute de lege, arătându-se că, în cazul de față nu se pune problema anulării în tot sau în parte a vreunui act administrativ, ci, cel mult a obligării autorității publice la emiterea unui act administrativ dacă acest lucru s-ar fi solicitat (*fără însă a se arăta în ce ar consta acest act*), iar în alin. 3 al aceluiași articol, legiuitorul a prevăzut că în cazul în care instanța va da una din soluțiile de mai sus, ea va putea hotărî și asupra despăgubirilor materiale și morale. Tocmai aceste despăgubiri materiale cauzate prin neplata drepturilor salariale formează obiectul unor astfel de acțiuni. Concluzionând că art. 91<sup>1</sup> din Legea 188/1999 face trimitere la Legea nr. 554/2004 în întregul ei și nu doar selectiv, s-a apreciat că reclamantii trebuiau să urmeze procedura grațioasă impusă de art. 7 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, respectiv, plângerea prealabilă adresată autorității administrative.

Într-o altă opinie<sup>2</sup>, s-a apreciat că simplul fapt că nu s-au acordat aceste drepturi salariale pretins recunoscute de lege, conferă legitimitatea de a fi solicitate instanței, nefiind nevoie și de un răspuns negativ exprimat în cadrul procedurii prealabile. Însăși legiuitorul face această distincție atunci când este vorba de anularea unui act administrativ, respectiv a actului de încetare a raportului de serviciu, art. 89 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 prevăzând expres că acest act se poate ataca la instanța de contencios administrativ *în condițiile și termenele prevăzute de Legea nr. 554/2004 cu modificările ulterioare*. Dispoziții similare celei din art. 89 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 regăsim și în alte acte normative ce reglementează raportul de serviciu al funcționarului public, respectiv, art. 23 din H.G. nr. 1209/2003 privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, art. 31 din O.G. nr. 6/2007 privind unele măsuri de reglementare a drepturilor salariale și a altor drepturi ale funcționarilor publici.

---

<sup>1</sup> Decizia nr. 613/R/24.05.2007, dosar nr. 116/2007, Curtea de Apel Tîrgu Mureș – Secția Comercială și Contencios Administrativ și Fiscal, nepublicată; în același sens și decizia nr. 652705.06.2007;

<sup>2</sup> De exemplu, decizia nr. 1141/8.11.2007, Curtea de Apel Tîrgu Mureș – Secția Comercială și Contencios Administrativ și Fiscal, nepublicată.

Restul situațiilor se încadrează în dispozițiile art. 91<sup>1</sup> din Legea nr. 188/1999 unde se prevede doar instanța competentă fără a se face trimitere expresă la condițiile și termenele din legea cadru. De altfel, în art. 93 se prevede că dispozițiile Legii nr. 188/1999 se completează cu prevederile legislației muncii, precum și cu prevederile de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu contravin legislației specifice funcției publice. Așadar, trimiterea de către legiuitor la competența instanței de contencios, nu atrage automat aplicarea și a dispozițiilor Legii nr. 554/2004. Dacă legiuitorul ar fi dorit acest lucru, odată cu reglementarea competenței materiale a instanței ar fi inserat și sintagma „în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ”, ori această trimitere o regăsim în mod expres prevăzută doar în art. 89 alin. 1 care reglementează încetarea raportului de serviciu precum și celelalte acte normative arătate mai sus. Aceasta înseamnă că în legislația privind funcționarii publici, procedura plângerii prelabile instituită de art. 7 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 constituie excepția și nu regula.

În sprijinul acestei opinii pot fi aduse și alte argumente. Astfel, înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 251/2006 prin care a fost introdus art. 91<sup>1</sup> din Legea nr. 188/1999, cauzele având un asemenea obiect, fără a se face distincție între diferite categorii de salariați, erau soluționate de instanțele civile potrivit legislației de dreptul muncii, legislație care nu impunea vreo condiție sau termen pentru introducerea unei astfel de acțiuni. A îmbrățișa opinia contrară ar însemna instituirea arbitrară a unei discriminări în cadrul aceleiași categorii profesionale. Astfel, acțiunile funcționarilor publici înregistrate înainte de 01.01.2007, au continuat să fie judecate de instanța civilă fără a se pune în discuție lipsa plângerii prelabile, în timp ce, acțiunile înregistrate la instanța de contencios administrativ după această dată ar fi trebuit supuse exigențelor Legii nr. 554/2004. În acest fel, pe lângă tratamentul inechitabil aplicat atât salariaților din cadrul acestei categorii profesionale cât și a acestora în raport cu alte categorii de salariați, s-ar înfrânge și principiul celerității în soluționarea unor cauze care au ca obiect revendicări de drepturi salariale.

Pe de altă parte, situația discriminatorie care rezultă prin impunerea unei obligații suplimentare, respectiv, cea a plângerii prelabile, poate fi privită și prin prisma dispozițiilor art. 1 paragraful 1 din Protocolul 12 al Convenției Europene a Drepturilor Omului care prevede că „*Exercitarea oricărui drept prevăzut de lege trebuie să fie asigurată fără nici o discriminare bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație....*”. Fără îndoială, că în cazul de față este vorba de „...orice altă situație”.

Nu în ultimul rând, principiul non discriminării invocat mai sus ar putea suferi atingere și din perspectiva art. 6 paragraful 1 Convenție care reglementează dreptul la un proces echitabil, prin blocarea accesului la justiție.

Această ultimă opinie, majoritară de altfel, a fost îmbrățișată și de alte instanțe din țară, iar cei care au adoptat inițial opinia minoritară, s-au raliat ulterior acesteia, în prezent la nivelul Curții de Apel Tîrgu Mureș existând o practică uniformă în această problematică.

2. O altă problemă de drept care a primit o soluționară diferită a privit **instanța competentă material** să soluționeze aceleași categorii de acțiuni.

Astfel, prin Decizia nr. 858/R/19.09.2007 pronunțată de Curtea de Apel Tîrgu Mureș în dosarul nr. 210/2007, a fost admisă excepția de necompetență materială a instanței invocată din oficiu de către instanță, s-au admis recursurile formulate de către DGFP Mureș și Ministerul Internelor și Reformei Administrative formulate împotriva sentinței nr. 155/03.04.2007 pronunțată de Tribunalul Mureș, a fost casată sentința atacată și s-a dispus trimiterea cauzei spre judecare în primă instanță Curții de Apel Tîrgu Mureș – Secția Comercială și Contencios Administrativ și Fiscal, competentă să soluționeze acțiunea introductivă.

Pentru a pronunța această soluție instanța a reținut că reclamanții, în calitate de funcționari publici, au chemat în judecată Centrul Medical Județean Mureș și Ministerul Internelor și Reformei Administrative solicitând obligarea acestora la plata unor drepturi salariale restante. Ministerul Internelor și Reformei Administrative a formulat cerere de chemare în garanție Ministerul Finanțelor Publice. Avându-se în vedere faptul că pârâtul de rang 2 și chematul în garanție sunt instituții centrale iar art. 3 alin. 1 pct. 1 C. pr. civ. stabilește competența curților de apel în ceea ce privește actele instituțiilor centrale, instanța a invocat din oficiu excepția necompetenței materiale a tribunalului în a soluționa pe fond acțiunea reclamanților și s-a pronunțat în sensul de mai sus.

Cu privire la această hotărâre, sunt de făcut următoarele observații:

Într-adevăr, art. 3 alin. 1 pct. 1 C. pr. civ. prevede că, *Curțile de Apel judecă: ... în primă instanță, procesele și cererile în materie de contencios administrativ privind actele autorităților și instituțiilor centrale*, însă, așa cum s-a arătat și mai sus, în cazul unei astfel de acțiuni, nu este vorba despre anularea, modificarea sau obligarea la emiterea unui act administrativ generată de refuzul nejustificat al autorității publice ci de o acțiune în despăgubiri. Chemarea în judecată, pe lângă angajator, și a unor instituții centrale, respectiv a ordonatorului principal de credite (în speță, Ministerul Internelor și Reformei Administrative) sau chemarea în garanție de către această instituție a Ministerului Finanțelor Publice (în calitatea sa de instituție cu atribuții principale de elaborare a proiectului bugetului de stat), nu atrage automat aplicabilitatea art. 3 alin. 1 pct. 1 C. pr. civ., în condițiile în care obiectul acțiunii nu se încadrează în dispozițiile art. 1 din Legea nr. 554/2004, ci este vorba de un raport juridic de muncă între angajat și angajator. Pentru a se asigura însă executarea hotărârii prin punerea la dispoziție a fondurilor necesare și opozabilitate, s-a impus și chemarea celor două instituții administrative centrale în judecată.

Art. 2 alin. 1 pct. 1 lit. d C. pr. civ. stabilește competența materială generală a tribunalului în a soluționa procesele și cererile în materie de contencios administrativ, în afară de cele date în competența curților de apel. Cum cele două instituții administrative centrale sunt părți în proces nu în înțelesul art. 1 și art. 2 alin. 1 lit. b din Legea nr. 554/2004, considerăm că în primă instanță, competența de soluționare a acțiunilor care au ca obiect plata unor drepturi salariale restante a funcționarilor publici aparține tribunalului. De altfel, aceasta a fost opinia majoritară aplicată la nivelul Curții de Apel Tîrgu Mureș, iar hotărârea analizată a rămas izolată.

3. Tot o practică neunitară a generat și *interpretarea noțiunii de „infracțiune politică” în cazul condamnărilor pentru săvârșirea infracțiunii de neprezentare la incorporare, de către adepții cultului religios „Martorii lui Iehova”*, în aplicarea dispozițiilor Decretului – Lege nr. 118/1990.

Conform art. 1 lit. a din Decretul – Lege nr. 118/1990, este beneficiar al drepturilor instituite prin acest act normativ persoana care după data de 06.03.1945 a executat o pedeapsă privativă de libertate în baza unei hotărâri judecătorești rămase definitivă sau a fost lipsită de libertate în baza unui mandat de arestare preventivă pentru infracțiuni politice.

Cum actul normativ nu precizează care infracțiuni sunt de natură politică, a revenit instanței de judecată obligația de a analiza acest caracter în raport cu fiecare caz în parte. Și în acest sens, la nivelul Curții de Apel Tîrgu Mureș - Secția Comercială și Contencios administrativ și fiscal s-au conturat două opinii.

Astfel, într-o opinie<sup>3</sup>, s-a apreciat că infracțiunea de *neprezentare la incorporare* pentru care reclamanții, adepți ai cultului religios „Martorii lui Iehova”, au fost condamnați prin hotărâri judecătorești la pedepse privative de libertate, intră în categoria infracțiunilor politice, ceea ce le conferă calitatea de beneficiari ai Decretului – Lege nr. 118/1990. În argumentarea acestei calificări se aduc următoarele argumente:

Este neîndoielnic că, conduita reclamantului de a refuza să se prezinte la încorporare, justificat de convingerile sale religioase și apartenența la un cult religios care nu-i permiteau satisfacerea serviciului militar, a atras incidența dispozițiilor art. 354 C. penal.

Normele constituționale în vigoare în acea perioadă prevedeau libertatea religioasă statuând că, „*oricine este liber să împărtășească sau nu o credință religioasă. Libertatea exercitării cultului religios este garantată...*” ( art. 30 paragraful 2 din Constituția din 1965). Cu toate acestea, art. 40 prevedea că serviciul militar este obligatoriu, constituind o îndatorire fundamentală a cetățenilor RSR, dispoziție în vigoare prin Legea nr. 14/1972 până la data abrogării prin Legea nr. 46/1996. În această opinie se apreciază că dispozițiile de mai sus constituie în sine o încălcare a dreptului fiecărui individ în alegerea religiei, încălcare cu atât mai evidentă cu cât, România ratificase prin Decretul nr. 212/ 1974 Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice care garanta, de asemenea, libertatea religioasă. În consecință, statul român avea obligația ca, prin legislația adoptată, să garanteze respectarea atât a libertății religioase cât și cea de manifestare a religiei sau a convingerii religioase împărtășite, restricțiile și îngrădirile putând fi necesare doar pentru ocrotirea securității, ordinii și sănătății publice, ori a moralei sau a libertăților și drepturilor fundamentale ale altora (art. 18 alin. 3 din Pact). În cauză nu se poate considera că satisfacerea stagiului militar ar intra în categoria acestor excepții.

În altă ordine de idei, Codul penal al României adoptat în 1968 prevedea la art. 1 că, scopul legii penale este cel de a apăra România socialistă, suveranitatea, independența și unitatea statului, proprietatea socialistă, persoana și drepturile acesteia, precum și întreaga ordine de drept. Așa cum se arăta în literatura de specialitate<sup>4</sup> de la acea vreme, obiectul normei penale, așa cum se desprinde din cuprinsul art. 1 C. penal, îl constituie ocrotirea orânduirii sociale și de stat, adică orânduirea socialistă.

---

<sup>3</sup> Decizia nr.1169/R/13.11.2007 pronunțată de Curtea de Apel Tîrgu-Mureș – Secția Comercială și Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 2168/2007, nepublicată; în același sens și decizia nr. 1077/30.10.2007 a aceleiași instanțe.

<sup>4</sup> A se vedea Teodor Vasiliu ș.a, *Codul penal al RSR comentat și adnotat, Partea Generală*, Ed. Științifică, București, 1972, p. 9.

În ceea ce privește obiectul juridic al infracțiunii de neprezentare la încorporare, acesta constă în „capacitatea de apărare a Republicii Socialiste România”, ce constituie o „garanție importantă pentru securitatea statului, pentru orânduirea acestuia”<sup>5</sup>.

Față de acestea, apare evident faptul că infracțiunea prevăzută la art. 354 C. penal viza la acea dată, apărarea orânduirii socialiste, securitatea statului socialist, valori care aveau o încărcătură politică. Reclamantul, din convingeri religioase, în viziune legiuitorului socialist, a încălcat acele valori politice ce asigurau securitatea orânduirii socialiste.

Din această perspectivă, s-a apreciat că în fapt, condamnarea reclamantului în baza art. 354 C. penal are un substrat politic evident și, din această cauză, infracțiunea pentru care a fost condamnat reclamantul poate fi considerată ca fiind „infracțiunea politică” la care face referire legiuitorul în art. 1 lit. a din Decretul – Lege nr. 118/1990.

În opinia contrară<sup>6</sup>, majoritară de altfel, se arată că, Codul penal din 1968, incriminează săvârșirea faptei de neprezentare la încorporare în Titlul X „Infracțiuni contra capacității de apărare a României”, Cap. 3, „infracțiuni săvârșite de civili”, art. 354. Astfel, relațiile sociale apărute și vătămate prin fapta reclamantului nu erau legate de valorile politice ale perioadei comuniste ci de capacitatea de apărare a țării, valoare apărută în orice orânduire indiferent de regimul politic.

O reglementare mai amănunțită, cu elemente concrete a categoriilor de infracțiuni politice se regăsește în textul art. 2 din O.U.G. nr. 214/1999 privind acordarea calității de luptător în rezistența anticomunistă însă nici aici infracțiunea de neprezentare la încorporare nu se regăsește în cele cinci situații reglementate de acest act normativ.

Condamnarea suferită de reclamant nu poate fi înțeleasă ca o afectare a respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, din rațiuni politice deoarece și în perioada respectivă Constituția garanta libertatea conștiinței (art. 30), dar în același timp prevedea și obligativitatea serviciului militar (art. 40). Prin instituirea obligativității de a se prezenta la încorporare, nu se poate considera că s-a exercitat o persecuție politică, legea nefăcând vreo discriminare pe criteriu religios, de altfel pe nici un criteriu, ci, dimpotrivă, satisfacerea serviciului militar fiind obligatorie pentru toți cetățenii apti pentru efectuarea acestuia, situațiile iar persoanele pentru care nu exista această obligație fiind reglementate distinct. Reglementări privind serviciul militar alternativ au avut loc de abia din anul 1996, respectiv prin Legea nr. 46/1996 și H.G. nr. 618/1997, așadar după 6 ani de la căderea regimului comunist iar prezentarea la încorporare era obligatorie chiar și în situația executării unui serviciu militar alternativ.

Prin urmare, problema libertății de conștiință și de religie care, în speță este legată de posibilitatea refuzului de satisfacere a serviciului militar, nu se poate considera că a fost generată de regimul politic, neavând la bază raționamente ce țin de valorile comuniste, ci de cadrul legal al organizării modului de efectuare a serviciului militar. Altfel nu s-ar putea explica de ce acest cadru a fost menținut și după 1989 până la reglementarea serviciului militar alternativ, iar în perioada 1989 – 1996 au avut loc condamnări pentru săvârșirea infracțiunii de neprezentare la încorporare în aceleași condiții ca și înainte de 1989.

---

<sup>5</sup> A se vedea Vintilă Dongoroz ș.a., *Explicații teoretice ale Codului penal român, Partea Specială*, vol. IV, Ed. Academiei RSR, București, 1972.

<sup>6</sup> Decizia nr. 1151/R/08.11.2007 pronunțată de Curtea de Apel Tîrgu Mureș - Secția Comercială și Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 2167/2007, nepublicată.

Fără îndoială nu poate fi exclus că reclamantul a suferit o restrângere a dreptului fundamental al conștiinței și religiei, libertatea de exprimare și manifestare confesională, dar aceasta temă poate fi pusă în discuție în alt context și nu cel strict determinat și reglementat de Decretul – Lege nr. 118/1990.