

## THE ADMISSIBILITY OF THE MANDATE EXECUTION'S DEFERMENT REGARDING THE CESSATION OF THE WORK INTERCOURSES OF A SPECIAL PUBLIC SERVANT

Eugenia Iovănaș

Assoc. Prof., PhD, "Aurel Vlaicu" University of Arad

*Abstract: The execution's deferment of a particular administrative action enforces the cumulative prosecution of the 14<sup>th</sup> article from the 1<sup>st</sup> paragraph of the Master Law of the Disputed Claims nr. 554/2004, which says that in well justified law cases in order to preclude an impending damage, after intimating the public authority that released the administrative action or the line authority, the aggrieved party can demand the Court to relieve the particular administrative action until the background court will pronounce.*

*The condition for the well justified law case to even exist, regarding its content, is the strong doubt that the administrative action is legal and this must be obvious without any other research of its judicial consequences.*

*To preclude, even if temporary, the instant execution of the administrative actions by suspending them, the court can see as being necessary to take such a measure only regarding the evidences that were given. And that must be enough to turn over the lawfulness assumption.*

*Keywords: execution deferment of an administrative action, well justified law case, impending damage, lawfulness assumption, Master Law of the Disputed Claims.*

Potrivit dispozițiilor art. 14 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, „în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea în condițiile art. 7 a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, partea vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea actului administrativ unilateral, până la pronunțarea instanței de fond.”

De asemenea art. 2 alin. 1 lit. „ș” din același act normativ definește paguba iminentă ca fiind - *prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.*

Din cele de mai sus rezultă că pentru a se putea dispune suspendarea executării unui act administrativ individual trebuie să fie îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiții, reclamantul să fi solicitat revocarea sau după caz anularea actului, să existe un caz bine justificat și măsura suspendării executării să fie necesară pentru a se preveni o pagubă iminentă .

Pentru a înlătura chiar și temporar regula executării imediată și din oficiu a actelor administrative, prin suspendarea acestuia, instanța poate aprecia necesitatea unei asemenea măsuri doar prin raportate la probele administrate în cauză, și care trebuie să ofere suficiente indicii apărute de răsturnare a prezumției de legalitate.

Prin acțiunea în contencios administrativ înregistrată la T.A, reclamantul N.I. a solicitat suspendarea executării Deciziei nr. 50 din 22.07.2011 emisă de G.F. prin care s-a dispus eliberarea sa din funcție, până la soluționarea acțiunii de fond ce vizează anularea actului mai sus indicat.

Reclamantul a ocupat funcția publică de comisionar clasa I, grad profesional superior în cadrul G.F. .

Prin Ordinul nr. 2253/2011, al președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală actul administrativ a suferit modificări, astfel că, la data de 23.06.2011 s-a emis un preaviz în ceea ce îl privește pe reclamant, act prin care i s-a comunicat faptul că postul pe care îl ocupase s-a desființat.

Este de precizat în prealabil că, în calitatea sa de funcționar public, acestuia îi sunt aplicabile dispozițiile legale speciale ale Legii nr. 188/1999, privind Statutul Funcționarilor Publici.

Funcționarul public a apreciat că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate a cererii de suspendare a actului administrativ prin raportare la art. 14 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 modificată., a contenciosului administrativ.

Cu privire la condiția privind existența unui caz bine justificat, în privința actului a cărei revocare a solicitat-o, consideră reclamantul că există o serioasă îndoială în ce privește legalitatea acestuia, motivat de împrejurarea că Ordinul nr. 2253/2011 al președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală a fost suspendat prin Sentința nr. 220/13.07.2011 pronunțată de Curtea de Apel G., actul administrativ atacat fiind emis în timpul derulării concursului în temeiul unui act administrativ suspendat și rezultatele obținute pe această cale sunt lovite de nulitate absolută.

Referitor la prevenirea unei pagube iminente s-a invocat invocă faptul că familia sa este lipsită de o bună parte din venit ceea ce ar afecta situația și interesele reclamantului.

Prin ordinul ANAF din 2011 urmare a reorganizării gărzii financiare s-a aprobat noua structură organizatorică postul deținut de funcționarul public fiind desființat.

Prin Decizia nr. 50/22.07.2011 emisă de Garda Financiară Arad, în temeiul art.97 lit. a, art. 99 lit. b din legea nr. 188/1999 s-a dispus eliberarea din funcția publică de comisar, la data expirării termenului de preaviz de 30 de zile calendaristice. Temeiul juridic al actului administrativ îl reprezintă dispozițiile art. 2 lit ș și ț, art. 7 și art. 4.

După emiterea preavizului de 30 de zile acordat în baza art. 99 alin. 3 din Legea nr. 188 /1999 Ordinul emis de ANAF a fost suspendat de către Curtea de Apel G. urmare a cererii de suspendare a executării formulată de un funcționar public de la G F până la soluționarea irevocabilă a contestației formulată împotriva actului administrativ.

Prin sentința civilă nr. 1936 din 23.08.2011 pronunțată de T.A, în dosarul nr. 3881/108/2011 s-a admis cererea de suspendare a deciziei de eliberare din funcție.

Cu privire la îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004 respectiv cazul bine justificat și prevenirea unei pagube iminente, s-a opinat în sensul că este îndeplinită condiția cazului bine justificat în contextul în care îndoiala serioasă cu privire la legalitatea actului administrativ a cărui suspendare a suspendat, este legată de ordinul de aprobare a structurii organizatorice a autorității publice în cauză în temeiul căreia statele de funcții au fost supuse reorganizării, ordin ale cărui efecte au fost suspendate prin sentința civilă nr. 220 din 13 . 07. 2011 pronunțată de Curtea de Apel -G.

În opinia autorului se susține că Ordinul emis de ANAF este un act administrativ normativ care produce efecte juridice față de toți funcționarii publici ai instituției publice, astfel că și hotărârea judecătorească de suspendare a Ordinului ANAF produce aceleași efecte juridice.

Tot în această opinie se concluzionează că există o aparență de nelegalitate a actului administrativ a cărui anulare se solicită respectiv a deciziei de eliberare din funcția publică, aspect care nu poate fi considerat ca o prejudicare a fondului, ci doar o examinare sumară a împrejurărilor relevate fata de condițiile prevăzute in art. 14 din legea contenciosului administrativ.

Urmare a pronunțării hotărârii judecătorești de suspendare a executării actului administrativ, instituția publică a repus în funcția publică deținută până la soluționarea pe fond a acțiunii în anularea deciziei de eliberare din funcția publică.

Cu privire la problema de drept supusă dezbaterii se ridică întrebarea firească respectiv dacă cererea de suspendare a executării unei decizii de eliberare din funcția publică este admisibilă în condițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004, respectiv dacă efectele suspendării Ordinului emis de ANAF de reorganizare a activității autorității publice sunt opozabile *erga omnes* către toate subiectele de drept asupra cărora sau răsfrânt implicit efectele acestui act administrativ.

În ceea ce privește prima întrebare și anume dacă este sau nu admisibilă, cererea de suspendare a executării deciziei de eliberare din funcția publică, jurisprudența în materie a relevat două opinii.

Într-o primă opinie se susține că suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării, iar decizia de eliberare din funcție ca formă finală de executare a efectelor generate prin Ordinul de reorganizare emis de ANAF, impune ca în aplicarea prevederilor art. 14 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ să înceteze orice formă de executare și punere în aplicare a actelor administrative prin care se dispun măsuri care privesc eliberarea din funcția publică.

Cu alte cuvinte, hotărârea judecătorească prin care instanța a dispus suspendarea efectelor ordinului de reorganizare a Garzii Financiare emis de președintele ANAF, care a stat la baza emiterii deciziei prin care s-a dispus eliberarea din funcție, ar fi opozabilă și funcționarului public în cauză.

Pentru a da dezlegare problemei de drept supuse dezbaterii considerăm că în primul rând trebuie analizată natura juridică a Ordinului Președintelui ANAF de reorganizare a activității autorității publice- structură internă.

În conformitate cu dispozițiile art. 3 lit.a din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, actul normativ este definit ca fiind actul emis sau adoptat de o autoritate publică, cu aplicabilitate generală.

Ordinul Președintelui ANAF care privește reorganizarea activității, statul de funcții și lista cu posturi vacante, respectiv reducerea efectivă a postului de natura celui ocupat de funcționarul public, nu poate reprezenta un act administrativ cu caracter normativ, întrucât respectivul ordin nu are o aplicabilitate generală și nu se adresează *erga omnes* unor subiecți nedeterminanți.

Ordinul Președintelui ANAF este un act administrativ cu caracter individual, întrucât nu conține norme de aplicabilitate generală, ci se adresează unui număr restrâns și bine definit de subiecți, respectiv funcționari publici din cadrul ANAF care au luat cunoștință de dispozițiile acestuia privind funcțiile publice desființate urmare a reorganizării survenite.

În al doilea rând, faptul că o instanță de judecată a dispus suspendarea efectelor Ordinului emis de ANAF care a stat la baza deciziei de eliberare a funcției publice contestate nu are nici o relevanță față de persoana care nu a avut calitate de parte în procesul respectiv și aceasta având în vedere principiul relativității hotărârilor judecătorești, efectele hotărârii pronunțate se produc între părți, instanța constatând că sunt îndeplinite condițiile stabilite de art. 14 din legea contenciosului administrativ exclusiv la persona care a invocat producerea prejudiciului în situația aplicării actului administrativ atacat.

Efectele sentinței amintite nu se extind și nu profită funcționarului public care nu a fost parte în proces, în sensul unei pretinse nelegalități a emiterii deciziei de eliberare din funcția publică de execuție.

Suspendarea executării actului administrativ se poate dispune numai în cazul în care sunt cumulativ îndeplinite cerințele legale expres prevăzute de lege, respectiv cazul bine justificat și iminenta paguba.

Potrivit dispozițiilor art. 14 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, *„în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea în condițiile art. 7 a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, partea vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea actului administrativ unilateral, până la pronunțarea instanței de fond.”*

De asemenea art. 2 alin. 1 lit. „ș” din același act normativ definește paguba iminentă ca fiind - *prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.*

Din cele de mai sus rezultă că pentru a se putea dispune suspendarea executării unui act administrativ individual trebuie să fie îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiții, reclamantul să fi solicitat revocarea sau după caz anularea actului, să existe un caz bine justificat și măsura suspendării executării să fie necesară pentru a se preveni o pagubă iminentă .

Condiția existenței cazului bine justificat sub aspectul conținutului său presupune ca asupra legalității actului administrativ să planeze o puternică îndoială, iar aceasta să fie evidentă fără a se intra în cercetarea pe fond a dispozițiilor actului, respectiv a consecințelor juridice pe care le-a produs.

Pentru a înlătura chiar și temporar regula executării imediată și din oficiu a actelor administrative, prin suspendarea acestuia, instanța poate aprecia necesitatea unei asemenea măsuri doar prin raportate la probele administrate în cauză, și care trebuie să ofere suficiente indicii apărute de răsturnare a prezumției de legalitate.

În cauza de față, referitor la susținerea în ceea ce privește existența unui caz bine justificat, respectiv că prin Sentința civilă nr. 220/13.07.2011 a Curții de Apel s-au suspendat efectele Ordinului nr. 2253/2011 a Președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală, cu privire la aprobarea structurii organizatorice, statele de funcții, data intrării în vigoare a noii structuri organizatorice a G.F., regulamentul pentru organizarea și desfășurarea examenului de testare profesională pentru funcționari publici ai căror funcții au fost supuse reorganizării, în jurisprudență s-a reținut și opinia contrară punctului de vedere anterior prezentat care a apreciat, că Ordinul emis de Agenția Națională de Administrare fiscală este un act administrativ cu caracter normativ, cu toate că, bine știut este faptul că actele administrative normative cuprind reglementări de principiu cu caracter obligatoriu formulate în abstract, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de persoane.

În speță, în mod indiscutabil HG nr. 1324/2009 privind organizarea și funcționarea G.F., respectiv Anexa nr. 1 a HG nr. 1324/2009 este un act administrativ unilateral cu caracter normativ avându-se în vedere conținutul său, care se referă la metodologia de organizare și funcționare a structurii organizatorice a G. F, după cum și Ordinul președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 2253/2011 este un act administrativ unilateral cu caracter individual, care se referă la toate persoanele aflate sub incidența sa, funcționari publici din sistemul structurii autorității publice, pentru care se aplică noua structură organizatorică.

În raport de cele amintite anterior, actul administrativ unilateral cu caracter normativ, produce efecte *erga omnes*, cu alte cuvinte se referă la toate persoanele aflate sub incidența sa.

Relevant pentru problema aflată în discuție este și raportul de subordonare a unui act administrativ cu caracter normativ cu forță juridică inferioară față de actul administrativ unilateral cu caracter normativ în aplicarea căruia a fost emis, respectiv a HG nr. 1324/2009

dat în aplicarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici și care produce efecte *erga omnes*.

Actul administrativ cu caracter normativ HG nr.1324/2009 dat în aplicarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, nu a fost supus suspendării, este în vigoare și produce efecte juridice *erga omnes*, ceea ce presupune că nu s-a ajuns la concluzia necesității suspendării efectelor HG nr. 1324/2009, act administrativ cu caracter normativ cu forță juridică superioară Ordinului Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 2253/2011.

Ca atare, aspectele care fundamentează ideea unei îndoieli serioase cu privire la legalitatea actului administrativ solicitat a fi suspendat sunt legate de aparenta încălcare a Ordinului Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 2253/2011, dar nu vizează și hotărârea de guvern în a cărei aplicare a fost dat actul administrativ cu forță juridică inferioară .

Mai mult, pe aceeași linie de idei este relevant a fi avut în vedere că , întreaga aserțiune juridică invocată în sprijinul opiniei autorului, se cantonează pe soluția dispusă de Curtea de Apel G. de suspendare a Ordinului în cauză, în condițiile în care efectele de suspendare nu pot fi opozabile decât fata de partea care a invocat motive de nelegalitate actului administrativ, respectiv a formulat apărări și probe diferite ce pot determina soluția pronunțată.

Revine așadar, judecătorului de contencios administrativ investit cu soluționarea unei cereri de suspendare, să aprecieze în mod corect având în vedere cerințele legale prevăzute de articolul 14 din lege, dacă efectele actului aflat în discuție sunt de natură să justifice măsura provizorie a suspendării executării unui act administrativ fără ca ea să aducă atingere hotărârii judecătorești ce urmează a se pronunța cu privire la cererea de anulare a actului, astfel invocarea oricăror justificări obiective în emiterea actului administrativ a cărui suspendare se solicită, precum și examinarea abuzului de drept invocate de funcționarul public , ar echivala cu o pronunțare asupra fondului cauzei .

Așadar, pornind de la premisa că prin suspendarea executării actului administrativ se încalcă însăși prezumția de legalitate, instanța verificând efectele acesteia, respectiv constatarea pagubelor produse prin raportare la caracterul legal sau ilegal al deciziei de încetare a raportului de serviciu, impune cu necesitate concluzia, că admisibilitatea cererii de suspendare a executării actului administrativ prin care s-a dispus eliberarea din funcția publică a unui funcționar public, trebuie analizată sub aspectul temeiniciei motivelor invocate, persoana vătămată având obligația să probeze îndeplinirea condițiilor imperative prevăzute de lege, respectiv cazul bine justificat și paguba iminentă.

Așa fiind, cu privire la cea de a doua condiție, respectiv „paguba iminentă”, potrivit art. 2 lit. „ș” din legea contenciosului administrativ, aceasta este definită ca fiind „prejudiciul material viitor, dar previzibil”.

Din prevederile enunțate, argumentul invocat de funcționarul public care relevă existența acestuia în cazul diminuării în parte a veniturilor nu poate fi reținut ca un motiv justificat care să se circumscrie prevederilor art. 2 lit. „ș” din legea contenciosului administrativ.

Cu privire la acest aspect instanța constată că pierderea venitului- drept salarial al reclamantului, , nu prezintă relevanță în sensul preconizat pentru a dispune măsura prevăzută de art. 14 din legea contenciosului administrativ ,privarea de salariu a funcționarului public trecut în rezervă trebuie privită ca o consecință firească, subsecventă măsurii principale, de încetare a raportului de serviciu, și nu ca un abuz al autorității publice, cu consecințe negative asupra patrimoniului reclamantului.

Din această perspectivă instanța supremă a statuat că natura măsurii dispuse prin actul atacat- destituirea din funcția publică, nu constituie prin ea însăși un caz bine justificat,

iar în ceea ce privește paguba iminentă, aceasta din urmă condiție nu este îndeplinită atâta timp cât potrivit art. 106 din Legea nr. 188/1999 actualizată la zi, reclamantul are posibilitatea de a solicita odată cu anularea actului în condițiile legii nr. 554/2004 plata unei despăgubiri egale cu salariile indexate majorate și recalulate și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat precum și reintegrarea în funcția publică.

Pe cale de consecință, ținând cont de faptul că suspendarea executării este o măsură de excepție, care se judecă numai dacă actul administrativ conține dispoziții a căror îndeplinire i-ar produce reclamantului un prejudiciu greu sau imposibil de înlăturat în ipoteza anulării și în considerarea aspectului de netăgăduit că admisibilitatea cererii de suspendare a executării actului administrativ este condiționată de îndeplinirea cumulativă a două cerințe de fond, ne îndrituie să apreciem că în lipsa dovedirii îndeplinirii cumulative a existenței unui caz bine justificat și a existenței unei pagube iminente, aceste condiții legale determinându-se reciproc, neputându-se vorbi despre un caz „bine justificat”, fără a exista pericolul producerii pagubei și invers, neputând fi vorba despre iminența pagubei când cazul nu este „bine justificat”.

În opinia autorului lucrării de față apreciem că nu este admisibilă cererea de suspendare a executării deciziei de eliberare din funcție a unui funcționar public de execuție, deoarece actul administrativ produce efecte instantanee, totale începând cu data emiterii lui, efectele dispoziției din actul administrativ emis de conducătorul autorității publice fiind epuizate prin eliberarea din funcție intrucat aceasta reprezintă un act cu executare *uno actu*, neexistând astfel posibilitatea suspendării efectelor lui temporar, până la soluționarea pe fond a contestației prin care s-a cerut anularea actului administrativ, reintegrarea pe funcție și plata drepturilor salariale cuvenite..

Apreciem că repararea prejudiciului cauzat reclamantului poate fi făcută prin reintegrarea pe funcție și plata drepturilor salariale cuvenite doar după rămânerea definitivă a hotărârii pronunțată de instanța de fond în cazul admiterii contestației pentru anulare Deciziei de eliberare din funcția publică de execuție.

Așadar, nu există temeuri legale pentru suspendarea executării actului administrativ de eliberare din funcția publică, fundamentata pe efectele unei alte hotărâri prin care s-a dispus suspendarea actului administrativ cu caracter individual, deoarece funcționarul public nu poate fi reintegrat pe funcția deținută anterior, funcție care a fost desființată urmare a reorganizării autorității publice, deoarece în situația în care s-ar pronunța o hotărâre judecătorească de admitere a cererii de suspendare a executării actului administrativ, punerea efectivă în executare ar lasă fără finalitate punerea în executare a actului administrativ, în ipoteza anulării acestuia, o astfel de măsură nemaiputând fi socotită drept ca o situație de excepție, a suspendării executării actului administrativ, ce presupune dovedirea efectivă a unor împrejurări conexe regimului administrativ aplicabil actului atacat care să fie de natura a argumenta existența doar a unui caz bine justificat și a iminenței producerii pagubei.

În concluzie, opinia noastră este cea potrivit căreia revine instanței de judecată sesizate, obligația de a examina pe fond legalitatea actului administrativ a trecerii în rezervă și implicit, încetarea raportului de serviciu al funcționarului public, urmare a reducerii postului ocupat, a plății drepturilor salariale cuvenite cereri accesorii, cererii principale de anulare a deciziei de încetare a raporturilor de serviciu, iar vătămarea cauzată de emiterea actului administrativ nelegal poate fi înlăturată doar în urma unei analize pe fond a legalității actului administrativ și nu doar prin cercetarea aparenței de legalitate a acestuia.

## **BIBLIOGRAPHY**

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarului public, republicată, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial nr. 600 din 8 decembrie 1999;

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004;

Jurisprudență relevantă: Sentința civilă nr. 1936 din 23.08.2011 pronunțată de T.A, în dosarul nr. 3881/108/2011 , nepublicată;