ICCJ – Ordin prin care s-a aprobat structura organizatorică a unei autorităţi publice centrale. Caracterul actului

Legislaţie relevantă:

Legea nr. 554/2004

Legea nr. 24/2000, art. 11 alin. (1)

Potrivit dispoziţiilor art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative:”În vederea intrării lor în vigoare (…) ordinele, instrucţiunile și alte acte normative emise de conducătorii organelor administraţiei publice centrale de specialitate se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Ordinul prin care a fost aprobată structura organizatorică centrală și teritorială a unei autorităţi publice, statele de funcţii ale acesteia precum și regulamentele pentru realizarea testării profesionale a funcţionarilor publici și personalului contractual din cadrul acestei autorităţi – fiind aplicabil unor situaţii strict determinate și producând efecte juridice în raport cu un număr determinat/determinabil de persoane – are caracterul unui act administrativ individual iar nu al unui act administrativ normativ, nefiind prin urmare supus condiţiei publicării în Monitorul Oficial, prevăzută de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

Decizia nr. 4343 din 25 octombrie 2012

Prin acţiunea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Suceava – Secţia de Contencios administrativ și Fiscal, precizată ulterior, reclamantul BA a solicitat, în contradictoriu cu pârâtele Autoritatea Naţională a Vămilor și Agenţia Naţională de Administrare Fiscală, constatarea nulităţii examenului organizat în baza pct.5 din Ordinul nr.2407/ 04.07.2011, emis de A.N.A.F, anularea Ordinului nr.7126/ 02.08.2011, emis de Autoritatea Naţională a Vămilor (A.N.V.) și a operaţiunilor administrative care stau la baza emiterii acestuia; repunerea sa în situaţia anterioară prin reintegrarea în funcţia de inspector vamal grad profesional principal la Biroul Vamal X; obligarea pârâtei la plata despăgubirilor echivalente drepturilor salariale, actualizate în funcţie de rata inflaţiei, începând cu data de 8.08.2011 și până la data reintegrării; suspendarea executării Ordinului A.N.V. nr.7126/2.08.2011, până la soluţionarea definitivă și irevocabilă a cauzei, precum și obligarea pârâtei la plata cheltuielilor de judecată.

În motivarea acţiunii, reclamantul a arătat că, prin Ordinul nr.7126/ 02.08.2011 s-a dispus încetarea raportului de serviciu prin eliberarea sa din funcţia publică teritorială de execuţie de inspector vamal grad profesional principal gradaţia 5 clasa de salarizare 48 la Biroul Vamal X, în baza art.97 lit. c) și art. 99 alin.(1) lit. b), alin.(3) și (5) din Legea nr.188/ 1999.

La baza emiterii ordinului contestat au stat Ordinul nr.2406 și Ordinul nr.2407 din 4.07.2011, emise de Președintele A.N.A.F., reglementând structura organizatorică a A.N.V., precum și Regulamentul pentru Organizarea și desfășurarea examenului de testare profesională a funcţionarilor publici pentru ocuparea posturilor vacante.

Reclamantul a criticat Ordinul A.N.V. nr.7126/ 02.08.2011 pentru nerespectarea dispoziţiilor legale incidente în cazul reorganizării autorităţii publice, arătând și că nu i s-a acordat un preaviz efectiv de 30 de zile calendaristice de la

data reducerii postului, nici nu i s-a oferit lista posturilor vacante pentru care ar fi putut opta.

Reclamantul a mai susţinut că Ordinele 2406, nr.2407din 4.07.2011, emise de A.N.A.F. și Ordinul A.N.V. nr.2619/ 15.07.2011 nu au fost publicate în Monitorul Oficial al României, și astfel sunt lipsite de orice efect și forţă legală. În consecinţă, actele administrative individuale emise în baza acestor ordine sunt nule absolut.

Reclamantul a mai argumentat, în esenţă, că ordinele criticate nu respectă dispoziţiile Legii nr.188/1999 , ale H.G. nr.611/2008 și ale Codului Muncii, în condiţiile în care A.N.A.F. și A.N.V. au vacantat posturi legal ocupate fără respectarea procedurii de repartizare a funcţionarilor fără examen, au decis organizarea unui examen general, au publicat bibliografia și tematica de examen cu numai cinci zile înaintea desfășurării acestuia și nu au asigurat publicitatea concursului.

Prin Sentinţa civilă nr.386 din 17 noiembrie 2011, Curtea de Apel Suceava – Secţia de contencios administrativ și fiscal a suspendat executarea Ordinului A.N.V. nr.7126 din 02.08.2011 până la soluţionarea irevocabilă a fondului cauzei.

Prin Sentinţa civilă nr.72 din data de 27 februarie 2012, Curtea de Apel Suceava – Secţia a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal a admis în parte acţiunea reclamantului BA și, în consecinţă, a anulat examenul organizat de pârâta Autoritatea Naţională a Vămilor în perioada 18 – 29 iulie 2011 în ceea ce îl privește pe reclamantul BA, a anulat Ordinul nr. 7126/02.08.2011 emis de Autoritatea Naţională a Vămilor, a dispus reintegrarea reclamantului BA în funcţia publică de inspector vamal grad profesional principal la Biroul Vamal X, a obligat pârâta Autoritatea Naţională a Vămilor să plătească reclamantului o despăgubire egală cu salariile indexate, majorate și recalculate de care ar fi beneficiat începând cu data de

8.08.2011 până la data reintegrării efective și a obligat ambele pârâte la plata, către reclamant, a sumei de 1874 lei, cheltuieli de judecată.

Pentru a hotărî astfel, prima instanţă reţinut că Ordinul contestat – nr.7126/ 2.08.2011 – prin care s-a dispus eliberarea reclamantului din funcţia publică deţinută, a fost emis în temeiul H.G. nr. 110/2009, a Ordinului nr.2406/ 2011 și a Ordinului nr.2407/2011, emise de A.N.A.F., prin care s-a aprobat structura organizatorică a Autorităţii Naţională a Vămilor și statutul de funcţii, și care nu au fost publicate în Monitorul Oficial al României, deși exista această obligaţie potrivit dispoziţiilor art. 11 din Legea nr.24/2000 și art.5 alin.(4) din H.G. nr. 110/2009.

Curtea a apreciat că Ordinul nr.2406/2011 și Ordinul nr.2407/2011 au caracter normativ, iar nepublicarea lor în Monitorul Oficial atrage sancţiunea inexistenţei lor și, pe cale de consecinţă, a inopozabilităţii, astfel încât efectele juridice ale acestora nu îi pot fi opuse reclamantului.

Întrucât Ordinul nr.7126/ 02.08.2011 are ca temei Ordinele nr.2406 și 2407, acte care nu îi sunt opozabile reclamantului datorită sancţiunii inexistenţei, ordinul atacat este lovit de sancţiunea nulităţii, fiind emis în baza unor acte normative afectate de vicii de legalitate capitale.

Pentru aceleași considerente, a arătat instanţa de fond, examenul organizat de A.N.V. este nul în ceea ce îl privește pe reclamant, efectele nulităţii neputându-se extinde asupra celorlalte persoane care au participat la concurs și nu sunt părţi în acest dosar .

Curtea a admis excepţia lipsei calităţii procesuale pasive a pârâtei Agenţia Naţională de Administrare Fiscală, invocată de către aceasta, cu privire la Ordinul nr.7126 din 02.08.2011, emis de Autoritatea Naţională a Vămilor, reţinând că raportul juridic dedus judecăţii este născut între persoana vătămată –

reclamant și autoritatea emitentă a actului administrativ – pârâta Autoritatea Naţională a Vămilor, instituţie cu personalitate juridică, cu buget și patrimoniu proprii, în subordinea Ministerului Finanţelor Publice, în cadrul Agenţiei Naţionale de Administrare Fiscală, astfel că preavizul și ordinul de eliberare din funcţie a reclamantului nu pot genera obligaţii în sarcina pârâtei Agenţia naţională de Administrare Fiscală.

Împotriva acestei sentinţe au declarat recurs pârâtele Autoritatea Naţională a Vămilor prin Direcţia Regională pentru Accize și Operaţiuni Vamale Iași și Agenţia Naţională de Administrare Fiscală.

În recursul formulat de Direcţia Regională pentru Accize și Operaţiuni Vamale Iași, în numele și pentru A.N.V., a fost invocat motivul prevăzut la art.304 pct.9, în condiţiile art.304[1] din Codul de procedură civilă și au fost susţinute, în esenţă, următoarele critici:

– în mod greșit a reţinut instanţa de fond inexistenţa ordinelor nr.2406, nr.2407 și nr.2619 pentru motivul că aceste acte administrative nu au fost publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I;

– în mod greșit a reţinut instanţa de fond incidenţa, în privinţa acestor ordine, a prevederilor art.11 din Legea nr.24/2000;

– în mod greșit a reţinut instanţa de fond că ordinele respective ar avea caracter normativ;

– instanţa de fond a ignorat faptul că ordinele respective se referă la situaţii concrete, punctuale și se adresează unui număr determinat de persoane, neproducând efecte *erga omnes*, fiind emise în aplicarea H.G. nr.565/2011, care nu a prevăzut obligaţia publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pe fondul cauzei, recurenta a susţinut că procesul de reorganizare și de reducere a posturilor, inclusiv a postului deţinut de reclamant, a fost real și efectiv, iar concursul a fost organizat cu respectarea prevederilor legale și a dispoziţiilor regulamentare.

În concluzie, s-a cerut admiterea recursului, cu consecinţa respingerii acţiunii formulate, ca neîntemeiată.

3.2. În recursul formulat de Agenţia Naţională de Administrare Fiscală a fost invocat motivul de recurs prevăzut la art.304 pct.9, în condiţiile art.304[1] din Codul de procedură civilă, susţinând în esenţă, că instanţa de fond a reţinut în mod greșit că Ordinele nr.2406 și nr.2407 ar avea caracter normativ și că ar fi existat obligaţia publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Astfel, a argumentat autoritatea recurentă, cele două ordine au fost emise în aplicarea H.G. nr.565/2011 prin care a fost modificată H.G. nr.110/2009 privind organizarea și funcţionarea Autorităţii Naţionale a Vămilor, fiind aplicabile unor situaţii și unor persoane determinate și limitate, ceea ce le face să aibă caracter individual, iar nu normativ, nefiind incidente prevederile art.11 din Legea nr.24/2000.

În concluzie, a cerut admiterea recursului și respingerea acţiunii în ceea ce privește capătul de cerere referitor la anularea Ordinului nr.2406/2011 și Ordinului nr.2407/2011.

3.3. Intimatul-reclamant BA a depus întâmpinare prin care a răspuns criticilor recursurilor formulate, susţinând, în esenţă, că hotărârea atacată este legală și temeinică, instanţa de fond reţinând în mod judicios și argumentat caracterul normativ al actelor administrative care au stat la baza eliberării sale din funcţie și organizarea concursului.

În ceea ce privește recursul formulat de A.N.A.F., intimatul-reclamant a învederat că instanţa de fond, prin Sentinţa nr.72

din 27.02.2012 a admis excepţia lipsei calităţii procesuale pasive a acestei autorităţi, astfel încât recursul său trebuie respins pe excepţia lipsei de interes.

În ceea ce privește recursul formulat de A.N.V., intimatul-reclamant a solicitat să fie respins ca nefondat.

În ceea ce privește recursul formulată de A.N.A.F., Înalta Curte constată că autoritatea recurentă nu justifică un interes în promovarea acestei căi de atac, din moment ce, în privinţa Ordinului nr.7126/2011, a fost admisă excepţia pe care a invocat-o pentru lipsa calităţii sale procesuale pasive, iar în privinţa Ordinului nr.2406/2011 și Ordinului nr.2407/2011 instanţa de fond nu a dispus anularea acestora, așa cum în mod greșit a susţinut A.N.A.F. în recursul formulat.

În ceea ce privește recursul formulat de A.N.V., rezultă că este întemeiat pentru considerentele și în limitele care vor fi prezentate în continuare.

Așa cum s-a arătat în expunerea rezumativă la pct.2 al acestor considerente, instanţa de fond și-a fundamentat și argumentat soluţia pe faptul că Ordinul nr.7126/2011 pe care l-a și anulat, are ca temei juridic Ordinul nr.2406/2011 și Ordinul nr.2407/2011, care sunt inexistente, nefiind publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, așa cum prevăd dispoziţiile art.11 din Legea nr.24/2000 în privinţa actelor cu caracter normativ.

Deci, cu alte cuvinte, soluţionarea cauzei depinde de calificarea celor două ordine, ca acte administrative cu caracter normativ sau acte administrative cu caracter individual, în raport cu care prevederile art.11 din Legea nr.24/2000 sunt sau nu aplicabile.

Criteriile principale, în raport cu care actele administrative se clasifică în acte cu caracter normativ și acte cu caracter individual sunt, pe de o parte scopul pentru care acestea au

fost adoptate sau emise și, pe de altă parte, întinderea efectelor juridice produse.

Astfel, în ceea ce privește primul criteriu, în doctrină este unanim acceptat că actele administrative cu caracter normativ sunt adoptate/ emise în scopul organizării executării legii/ dispoziţiilor legale, în timp ce actele administrative cu caracter individual se emit totdeauna exclusiv pentru punerea în aplicare, pentru aplicarea în concret a legii/ dispoziţiilor legale.

Or, în cauză, este necontestat, că cele două ordine au fost emise pentru aplicarea în concret a dispoziţiilor H.G. nr.565/2011 care a modificat și completat H.G. nr.110/2009 privind organizarea și funcţionarea A.N.V., având astfel caracterul unor acte administrative cu caracter individual.

În ceea ce privește întinderea efectelor produse, actele administrative cu caracter normativ conţin reguli/ norme cu caracter general, având aplicabilitate într-un număr nedefinit de situaţii, astfel că produc efecte juridice *erga omnes* faţă de un număr nedefinit de persoane, în timp ce actele administrative cu caracter individual urmăresc realizarea unor raporturi juridice într-o situaţie strict determinată și produc efecte fie faţă de o singură persoană, fie faţă de un număr determinat sau determinabil de persoane.

Or, în cauză, cele două ordine au aprobat structura organizatorică centrală și teritorială a A.N.V. și, respectiv, statele de funcţii ale acestora, precum și regulamentele pentru realizarea testării profesionale a funcţionarilor publici și personalului contractual din cadrul structurilor A.N.V., fiind astfel aplicabile în situaţii strict determinate și producând efecte juridice în raport cu un număr determinant/ determinabil de persoane, fiind astfel și din acest punct de vedere acte administrative cu caracter individual.

Deci, aprecierile și argumentele instanţei de fond sunt lipsite de temei, astfel încât dispoziţiile art.11 din Legea nr.24/2000 nu sunt aplicabile în privinţa ordinelor respective, neexistând obligaţia publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I, ci doar a ceea a aducerii lor la cunoștinţa celor vizaţi, ceea ce s-a făcut prin comunicarea lor la toate structurile A.N.V. și pe pagina web a acestei autorităţi, operaţiuni necontestate în cauza de faţă.

În concluzie, recursul va fi admis, iar soluţia va fi casată, urmând ca dosarul să fie trimis aceleiași Curţi pentru rejudecarea cauzei.