

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

Legislație relevantă:

Legea nr. 554/2004

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

Potrivit dispozițiilor 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, instrucțiunile și alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației 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 autorități publice, statele de funcții ale acesteia precum și regulamentele pentru realizarea testării profesionale a funcționarilor publici și personalului contractual din cadrul acestei autorități – fiind aplicabil unor situații 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 condiției publicării în Monitorul Oficial, prevăzută de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

Decizia nr. 4343 din 25 octombrie 2012

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel Suceava – Secția de Contencios administrativ și Fiscal, precizată ulterior, reclamantul BA a solicitat, în contradictoriu cu pârâtele Autoritatea Națională a Vămirilor și Agenția Națională de Administrare Fiscală, constatarea nulității 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 Națională a Vămirilor (A.N.V.) și a operațiunilor administrative care stau la baza emiterii acestuia; repunerea sa în situația anterioară prin reintegrarea în funcția de inspector vamal grad profesional principal la Biroul Vamal X; obligarea pârâtei la plata despăgubirilor echivalente drepturilor salariale, actualizate în funcție de rata inflației, 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 soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei, precum și obligarea pârâtei la plata cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii, reclamantul a arătat că, prin Ordinul nr.7126/ 02.08.2011 s-a dispus încetarea raportului de serviciu prin eliberarea sa din funcția publică teritorială de execuție de inspector vamal grad profesional principal gradația 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 funcționarilor publici pentru ocuparea posturilor vacante.

Reclamantul a criticat Ordinul A.N.V. nr.7126/ 02.08.2011 pentru nerespectarea dispozițiilor legale incidente în cazul reorganizării autorității 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 susținut că Ordinele 2406, nr.2407 din 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 forță legală. În consecință, actele administrative individuale emise în baza acestor ordine sunt nule absolut.

Reclamantul a mai argumentat, în esență, că ordinele criticate nu respectă dispozițiile Legii nr.188/1999, ale H.G. nr.611/2008 și ale Codului Muncii, în condițiile în care A.N.A.F. și A.N.V. au vacantat posturi legal ocupate fără respectarea procedurii de repartizare a funcționarilor 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 Sentința civilă nr.386 din 17 noiembrie 2011, Curtea de Apel Suceava – Secția de contencios administrativ și fiscal a suspendat executarea Ordinului A.N.V. nr.7126 din 02.08.2011 până la soluționarea irevocabilă a fondului cauzei.

Prin Sentința civilă nr.72 din data de 27 februarie 2012, Curtea de Apel Suceava – Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal a admis în parte acțiunea reclamantului BA și, în consecință, a anulat examenul organizat de pârâta Autoritatea Națională a Vămilelor 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 Națională a Vămilelor, a dispus reintegrarea reclamantului BA în funcția publică de inspector vamal grad profesional principal la Biroul Vamal X, a obligat pârâta Autoritatea Națională a Vămilelor să plătească reclamantului o despăgubire egală cu salariile indexate, majorate și recalculat de care ar fi beneficiat începând cu data de

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

Pentru a hotărî astfel, prima instanță reținut că Ordinul contestat – nr.7126/ 2.08.2011 – prin care s-a dispus eliberarea reclamantului din funcția publică deținută, 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 Autorității Naționale a Vămirilor și statutul de funcții, și care nu au fost publicate în Monitorul Oficial al României, deși exista această obligație potrivit dispozițiilor 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 sancțiunea inexistenței lor și, pe cale de consecință, a inopozabilității, 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 sancțiunii inexistenței, ordinul atacat este lovit de sancțiunea nulității, fiind emis în baza unor acte normative afectate de vicii de legalitate capitale.

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

Curtea a admis excepția lipsei calității procesuale pasive a părții Agenția Națională de Administrare Fiscală, invocată de către aceasta, cu privire la Ordinul nr.7126 din 02.08.2011, emis de Autoritatea Națională a Vămirilor, reținând că raportul juridic dedus judecății este născut între persoana vătămată –

reclamant și autoritatea emitentă a actului administrativ – pârâta Autoritatea Națională a Vămile, instituție cu personalitate juridică, cu buget și patrimoniu proprii, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, în cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală, astfel că preavizul și ordinul de eliberare din funcție a reclamantului nu pot genera obligații în sarcina pârâtei Agenția națională de Administrare Fiscală.

Împotriva acestei sentințe au declarat recurs pârâtele Autoritatea Națională a Vămile prin Direcția Regională pentru Accize și Operațiuni Vamale Iași și Agenția Națională de Administrare Fiscală.

În recursul formulat de Direcția Regională pentru Accize și Operațiuni Vamale Iași, în numele și pentru A.N.V., a fost invocat motivul prevăzut la art.304 pct.9, în condițiile art.304¹ din Codul de procedură civilă și au fost susținute, în esență, următoarele critici:

- în mod greșit a reținut instanța de fond inexistența 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 reținut instanța de fond incidența, în privința acestor ordine, a prevederilor art.11 din Legea nr.24/2000;
- în mod greșit a reținut instanța de fond că ordinele respective ar avea caracter normativ;
- instanța de fond a ignorat faptul că ordinele respective se referă la situații 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 obligația publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I.

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

În concluzie, s-a cerut admiterea recursului, cu consecința respingerii acțiunii formulate, ca neîntemeiată.

3.2. În recursul formulat de Agenția Națională de Administrare Fiscală a fost invocat motivul de recurs prevăzut la art.304 pct.9, în condițiile art.304¹ din Codul de procedură civilă, susținând în esență, că instanța de fond a reținut în mod greșit că Ordinele nr.2406 și nr.2407 ar avea caracter normativ și că ar fi existat obligația 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 funcționarea Autorității Naționale a Vămile, fiind aplicabile unor situații 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 acțiunii 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, susținând, în esență, că hotărârea atacată este legală și temeinică, instanța de fond reținând în mod judicios și argumentat caracterul normativ al actelor administrative care au stat la baza eliberării sale din funcție și organizarea concursului.

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

din 27.02.2012 a admis excepția lipsei calității procesuale pasive a acestei autorități, astfel încât recursul său trebuie respins pe excepția 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 privința Ordinului nr.7126/2011, a fost admisă excepția pe care a invocat-o pentru lipsa calității sale procesuale pasive, iar în privința Ordinului nr.2406/2011 și Ordinului nr.2407/2011 instanța de fond nu a dispus anularea acestora, așa cum în mod greșit a susținut 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, instanța de fond și-a fundamentat și argumentat soluția 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 dispozițiile art.11 din Legea nr.24/2000 în privința actelor cu caracter normativ.

Deci, cu alte cuvinte, soluționarea 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/ dispozițiilor legale, în timp ce actele administrative cu caracter individual se emit totdeauna exclusiv pentru punerea în aplicare, pentru aplicarea în concret a legii/ dispozițiilor legale.

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

În ceea ce privește întinderea efectelor produse, actele administrative cu caracter normativ conțin reguli/ norme cu caracter general, având aplicabilitate într-un număr nedefinit de situații, astfel că produc efecte juridice *erga omnes* față de un număr nedefinit de persoane, în timp ce actele administrative cu caracter individual urmăresc realizarea unor raporturi juridice într-o situație strict determinată și produc efecte fie față de o singură persoană, fie față 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 funcții ale acestora, precum și regulamentele pentru realizarea testării profesionale a funcționarilor publici și personalului contractual din cadrul structurilor A.N.V., fiind astfel aplicabile în situații 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 instanței de fond sunt lipsite de temei, astfel încât dispozițiile art.11 din Legea nr.24/2000 nu sunt aplicabile în privința ordinelor respective, neexistând obligația publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I, ci doar a ceea a aducerii lor la cunoștința celor vizați, ceea ce s-a făcut prin comunicarea lor la toate structurile A.N.V. și pe pagina web a acestei autorități, operațiuni necontestate în cauza de față.

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