

## CUPRINS

### EDITORIAL

Conf. univ. dr. Dan Constantin MĂȚĂ ..... 13

### I. DOCTRINĂ

**Verginia VEDINAȘ**, Contenciosul funcției publice la răscrucea dintre mai multe ramuri ale dreptului..... 15

**Anton TRĂILESCU**, Câteva considerații privind efectele anulării pe cale judecătorească a actelor administrative normative ..... 24

**Diana DĂNIȘOR, Anca-Ileana DUȘCĂ**, Răspunderea penală ecologică: fundament filosofic și provocări în protecția mediului..... 28

**Nicolae CARAUȘ**, Delimitarea conceptului de „substanță a drepturilor” de cel de „existență a drepturilor”..... 42

**Hussein GHZAYEL**, Dreptul la sănătate și moștenirea Declarației Universale a Drepturilor Omului..... 50

**Constantin-Claudiu ULARIU, Andrei MURARU, Andreea-Irina ABABEI**, Provocări legislative actuale în domeniul asigurării securității statelor (I) ..... 66

### II. JURISPRUDENȚĂ

**Ramona Delia POPESCU**, Cronica anuală jurisprudența Curții Constituționale a României pe anul 2024..... 82

### III. CRONICĂ EDITORIALĂ

**Verginia VEDINAȘ**, „*Drept administrativ. Curs universitar*”, autori Mircea Ursuța și Ioan Lazăr, Ed. Universul Juridic, București, 2024..... 94

**Claudia GILIA**, „*Un ALTFEL de Ghid al parlamentarului eficient*”, de Valeriu Antonovici, Ed. Economică, București, 2024 ..... 97

### IV. EVENIMENT

**Claudia GILIA**, Evenimente academice la Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române..... 100

De mai mulți ani, începutul de primăvară coincide cu perioada de finalizare a concursurilor de admitere la Institutul Național al Magistraturii sau în magistratură. Debutând undeva prin vară, aceste concursuri presupun depășirea de către candidați a unor probe succesive constând în teste grilă de verificare a cunoștințelor juridice la materiile de drept civil, drept procesual civil, drept penal și drept procesual penal, o probă scrisă de verificare a cunoștințelor juridice la aceleași materii, efectuarea testării psihologice și susținerea interviului. Este lesne de observat că acest concurs se profilează ca unul dintre cele mai dificile (poate chiar cel mai dificil!) din sectorul public românesc, atât prin complexitatea probelor, cât și prin durata de timp în care se derulează. Dar dincolo de motivația și obiectivele personale ale fiecărui candidat, precum și de interesul sistemului judiciar de a ține sub control deficitul de personal, acest concurs arată nevoia statului român de a avea magistrați bine pregătiți științific, echilibrați psihologic, onești și responsabili.

„Magistrații sunt oameni. Cei care vor să fie magistrați trebuie trecuți prin ciur, dacă nu și prin sită”<sup>1</sup>. Astfel își începea George D. Nedelcu, director al Afacerilor judiciare din Ministerul Justiției și secretar general al aceluiași minister în perioada anterioară izbucnirii Marelui Război, mărturisirile sale despre magistrații și miniștrii cunoscuți în lunga sa carieră în serviciul public. Stilul frust al exprimării era în legătură cu pericolul influențelor politice asupra carierei magistraților în contextul extinderii inamovibilității, dar problema de fond rămâne aceeași: importanța sistemului de recrutare a magistraților ca temelie a statului de drept.

Principala dificultate a acestui proces complex de recrutare l-a reprezentat dintotdeauna (și credem că îl va reprezenta și în viitor), identificarea justei măsuri între pregătirea științifică a licențiatului în drept și descoperirea calităților umane și sufletești ale unui bun magistrat. Prima cerință este esențială deoarece un jurist mediocru profesional nu ar putea face față provocărilor de cunoaștere și de interpretare a unor norme tot mai tehnice, în care instituțiile dreptului național se întrepătrund în mod natural cu cele ale dreptului european și internațional. Pretenția lui Toma Stelian, ministrul care a extins la începutul secolului trecut inamovibilitatea la toți magistrații începând cu judecătorii de ocol și a înființat examenul de capacitate, ca selectarea magistraților să se facă și „după numărul bilelor albe ce obțineau la examenele juridice”<sup>2</sup> nu este deloc exagerată. Chiar am putea spune că este de actualitate!

Cea de-a doua cerință nu este mai puțin importantă în construcția magistratului de vocație. În urmă cu mult timp, un astfel de magistrat, Aurel Safirescu, consilier la Curtea de Apel Brașov în ultimul deceniu interbelic, atrăgea atenția asupra acestei componente din formarea magistratului: „Bineînțeles că un magistrat ca să corespundă în totul misiunii lui trebuie să fie înzestrat cu toate calitățile sufletești, să

---

<sup>1</sup> G.D. Nedelcu, *Miniștri. Magistrați. Consiliul legislativ. Publicațiuni. Pagini consacrate amintirilor din galeria justiției*, București, Tipografia Ziarului „Universul”, 1937, p. 28.

<sup>2</sup> A. Safirescu, *Independența magistraturei*, în *Curierul Judiciar*, Anul XXXIX, nr. 42, 14 decembrie 1930, p. 661.

fie conștiincios, zelos și să poseadă o bună cultură și educațiune civică”<sup>3</sup>. Așadar, verificarea nivelului de cunoștințe juridice, care se înțelege că trebuie să se apropie de excelent, este necesar, dar niciodată suficient. În personalitatea magistratului ele trebuie să se îmbine armonios cu dragostea necondiționată pentru dreptate și adevăr, cu un spirit curajos și responsabil, cu un caracter onest și asumat și, mai ales, cu „inteligenta inimii”, acea facultate superioară, aproape misterioasă, care reunește sentimentul cu rațiunea. Doar în acest fel se poate vorbi și de „umanitatea magistratului”, înțelegând atât din perspectiva configurației omului magistrat, cât și din perspectiva rolului umanist al activității acestuia<sup>4</sup>.

Regulamentele pentru admiterea la Institutul Național al Magistraturii și, respectiv, pentru admiterea în magistratură urmăresc să răspundă acestor preocupări legitime pentru selectarea viitorilor magistrați stabilind teste-grilă, probe scrise de verificare a cunoștințelor teoretice, dar și etapa interviewării candidaților „în scopul identificării aptitudinilor, motivațiilor și elementelor de etică specifice profesiei”<sup>5</sup>.

Suținerea interviului se înscrie în ultima etapă a concursului și se desfășoară în fața unei comisii din care fac parte un psiholog, doi judecători, un procuror și un cadru didactic universitar selectat, de regulă, din rândul celor ce au gradul didactic de profesor universitar. Interviul constă în: prezentarea candidatului prin prisma experienței personale și profesionale; analiza și interpretarea unui text la prima vedere; analiza orală a unei spețe cu elemente de etică specifice profesiei. Comisia punctează, în proporții diferite, aspectele referitoare la motivația de a accede în profesia de magistrat, aptitudinile de comunicare clară și logică a ideilor, capacitatea de gândire critică, capacitatea de analiză, motivare și sinteză, înțelegerea realității sociale, folosirea corectă a limbii române, precum și modul în care candidatul se raportează la valorile profesiei precum independența justiției, imparțialitatea magistraților, integritatea și responsabilitatea. După publicarea rezultatelor definitive ale concursului, candidații admiși în etapele anterioare sunt verificați sub aspectul îndeplinirii condiției bune reputații.

La momentul publicării acestui număr al „Revistei de Drept Public” concursul care a debutat în luna iulie 2024 pentru admiterea la Institutul Național al Magistraturii și pentru admiterea în magistratură s-a încheiat. O nouă generație de juriști se pregătește pentru dobândirea statutului de auditor de justiție sau încep în scurt timp o carieră de magistrat pe care o dorim îndelungată, corectă și justă spre folosul cetățenilor și al instituțiilor publice, al sistemului judiciar și al statului de drept, dar și al societății românești în ansamblul său.

Le urăm tuturor mult succes!

Conf. univ. dr. **Dan Constantin MĂȚĂ**

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> G. Boyer Chamard, *Les magistrats*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 112-121.

<sup>5</sup> Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 114 din 28 iunie 2023 pentru aprobarea Regulamentului privind admiterea la Institutul Național al Magistraturii, publicată în M. Of. nr. 605 din 3 iulie 2023, cu modificările și completările ulterioare; Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 115 din 28 iunie 2023 pentru aprobarea Regulamentului privind concursul de admitere în magistratură, publicată în M. Of. nr. 605 din 3 iulie 2023.

# Contenciosul funcției publice la răscrucea dintre mai multe ramuri ale dreptului\*

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ**

Președinte al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”

Membbru corespondent al AOSR

### Abstract

*This study aims to analyze the particularities of the settlement of disputes concerning public officials, as they are derived from the provisions of the Administrative Code, in conjunction with those of the Civil Procedure Code and labor legislation. The essence of these particularities resides in the special competence established by art. 536 of the Administrative Code in favor of the administrative-fiscal tribunals, and until they are established, the administrative and fiscal litigation sections of the county courts and of the Municipality of Bucharest.*

**Keywords:** litigation, court, civil service litigation, material competence, common law.

## I. Contenciosul funcției publice, specie a contenciosului administrativ

1. Analiza acestei probleme trebuia să înceapă de la definiția pe care o oferă art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, acesta reprezentând „*activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim*”.

Din această definiție desprindem următoarele trăsături ale contenciosului administrativ:

a) este o activitate prin care **se soluționează un litigiu de către instanțele de contencios administrativ competente**, potrivit legii;

b) specific acestui litigiu este faptul că **una dintre părți este o autoritate publică**, astfel cum aceasta este înțeleasă de către art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004<sup>1</sup>. Textul respectiv, ca și în cazul actului administrativ, consacră o accepțiune clasică și una asimilată noțiunii de autoritate publică. Prima dintre ele are

---

\* Articolul a fost prezentat în cadrul Conferinței anuale de contencios administrativ organizată de Universitatea din Oradea, în zilele de 13-14 decembrie 2024.

<sup>1</sup> Legea nr. 554/2004 a fost publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

în vedere orice organ de stat sau al unității administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public.

Forma asimilată conferă calitatea de autoritate publică persoanelor juridice de drept public care au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate pentru prestarea unui serviciu public. Anticipăm încă de pe acum și vom reveni asupra faptului că **în litigiile de contencios al funcției publice, calitatea de parte pârâtă o poate avea numai o autoritate publică în sensul clasic al termenului.**

c) o ultimă trăsătură vizează **izvorul litigiului sau conflictului**, și acesta constă într-un **act tipic sau asimilat**. Textul vorbește despre **emiterea sau încheierea**, la care am putea adăuga, **adoptarea** unui act administrativ sau de nesoluționarea în termen legal sau refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau un interes legitim. În cazul contenciosului funcției publice, afirmăm și vom dezvolta ulterior că **putem avea în vedere ambele categorii de acte, atât tipice, cât și asimilate.**

În ceea ce privește o posibilă definiție a **contenciosului funcției publice**, apreciem că acesta reprezintă **ansamblul litigiilor soluționate de instanțele competente material și teritorial, care sunt generate de nașterea, exercitarea, modificarea sau încetarea raportului de serviciu al funcționarului public, concretizate într-un act administrativ tipic sau asimilat, prin care se vatămă drepturi sau interese legitime ale acestuia.**

După cum rezultă din cele ce preced, litigiile privind funcționarii publici sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, astfel încât contenciosul funcției publice ne apare ca o componentă sau o specie a contenciosului administrativ.

## II. Particularități. Semnificația art. 536 C. adm. Derogarea de la art. 10 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ

1. Potrivit art. 10 din Legea nr. 554/2004, competența materială în contenciosul administrativ se stabilește în funcție de două criterii.

Un prim criteriu îl reprezintă **natura organului de la care emană actul administrativ**, soluția fiind următoarea: cele care privesc acte care emană de la autoritățile locale și județene, se soluționează în fond la tribunalul de administrativ-fiscal și în recurs la secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel. Litigiile care privesc acte care emană de la autoritățile centrale se soluționează în fond la curtea de apel și în recurs la Înalta Curte de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal.

Cel de-al doilea criteriu este cel care privește actele evaluabile în bani și, potrivit lui, litigiile care au ca obiect acte evaluabile în bani până la 3.000.000 lei se soluționează în fond de Tribunalul administrativ fiscal, iar cele referitoare la acte cu o valoare de peste 3.000.000 lei se soluționează în fond de Curtea de apel, Secția de contencios administrativ și fiscal, urmând ca recursul, în prima situație să se soluționeze de Curtea de apel, iar în cea de-a doua de Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal.

Cum rezultă din cele menționate mai sus, **prin Legea nr. 554/2004 se înființează tribunale administrativ-fiscale însă este vorba despre o prevedere legală care nu a fost niciodată transpusă în practică**, aplicându-se norma tranzitorie,

prevăzută și în art. 155<sup>2</sup> din Constituție<sup>3</sup>, conform căreia până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, litigiile se soluționează de instanțele judecătorești ordinare. S-a dovedit însă că această normă tranzitorie s-a permanentizat, validându-se proverbul francez „c'est le provisoire qui dure”. Cât privește competența teritorială, art. 10 din Legea nr. 554/2004 prevede în alin. (4) următoarele: „*Competența teritorială de soluționare a cauzei se va respecta și atunci când acțiunea se introduce în numele reclamantului de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces*”.

2. Revenind la sediul general al materiei pentru contenciosul funcției publice, astfel cum am arătat, Codul administrativ prin art. 536 conferă competența materială **secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului și admite existența unor excepții stabilite prin legi speciale, care să atribuie competența altor instanțe.**

Observăm că **autorul Codului administrativ nu trimite la tribunalul administrativ-fiscal**, cum ar fi firesc, dacă ne raportăm la Legea nr. 554/2004, care le prevede și pentru a armoniza cele două acte normative. Având în vedere însă faptul că existența acestor tribunale nu a fost pusă în practică și a fost golită de conținut în acest fel, constatăm că practic Codul administrativ a oficializat transformarea excepției în regulă, situație care, din păcate, se întâmplă prea adeseori în România.

În acest fel, ne îndepărtăm și mai mult de la perspectiva înființării tribunalelor administrativ-fiscale, create numai prin lege.

Într-o lucrare anterioară a noastră atrăgeam atenția asupra faptului că textul nu trebuie interpretat într-un mod absolutist, în sensul că orice litigiu care pune o problemă referitoare la funcționarii publici trebuie să revină în competența tribunalului<sup>4</sup>. Una din categoriile de litigii este cea întemeiată pe art. 406 C. adm., care privește transformarea posturilor de natură contractuală în funcții publice. În practică, acțiunile cu un asemenea obiect au fost soluționate de instanța a cărei competență a fost stabilită corespunzător art. 10 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în funcție de rangul autorității care a refuzat să pună în aplicare art. 406, iar excepțiile care au fost invocate au fost respinse de instanță.

---

<sup>2</sup> Art. 155 are următorul conținut: „*Proiectele de legi și propunerile legislative în curs de legiferare se dezbate și se adoptă potrivit dispozițiilor constituționale anterioare intrării în vigoare a legii de revizuire. (2) Instituțiile prevăzute de Constituție, existente la data intrării în vigoare a legii de revizuire, rămân în funcțiune până la constituirea celor noi. (3) Prevederile alineatului (1) al articolului 83 se aplică începând cu următorul mandat prezidențial. (4) Dispozițiile cu privire la Înalta Curte de Casație și Justiție vor fi aduse la îndeplinire în cel mult 2 ani de la data intrării în vigoare a legii de revizuire. (5) Judecătorii în funcție ai Curții Supreme de Justiție și consilierii de conturi numiți de Parlament își continuă activitatea până la data expirării mandatului pentru care au fost numiți. Pentru asigurarea înnoirii Curții de Conturi din 3 în 3 ani, la expirarea mandatului actualilor consilieri de conturi aceștia vor putea fi numiți pentru încă un mandat de 3 ani sau de 6 ani. (6) Până la constituirea instanțelor judecătorești specializate, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi vor fi soluționate de către instanțele judecătorești ordinare*”.

<sup>3</sup> Constituția României a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendum.

<sup>4</sup> V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat. Noutăți, Examinare comparativă. Note explicative*, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 501.

### III. Rațiunile soluției derogatorii

**1. Se pune problema, care a fost rațiunea soluției derogatorii din art. 536 C. adm.?**

În opinia noastră, mai multe pot fi explicațiile. O primă explicație este determinată de numărul mare de litigii care sunt derivate din raportul de serviciu al funcționarilor publici, coroborat cu statutul Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Dacă s-ar respecta competența instituită prin art. 10 din Legea nr. 554/2004, toate litigiile care îi privesc pe funcționarii publici care își desfășoară activitatea în autoritățile publice centrale ar fi soluționate în recurs de către Înalta Curte de Casație și Justiție (SCAF), ceea ce ar transforma Instanța Supremă într-o instanță comună de recurs, iar această situație ar fi incompatibilă cu statutul său.

În al doilea rând, s-a avut în vedere instituirea unui sistem similar celui al litigiilor de muncă, în care competența în primă instanță revine secțiilor specializate din cadrul tribunalelor. Iar excepția de necompetență invocată a fost respinsă.

**2. Jurisprudența CCR și a ICCJ (SCAF).** Prevederea actualului art. 536 se regăsea în art. 109<sup>5</sup> din fosta Lege nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

Acest text, identic cu cel al art. 536, a făcut obiectul mai multor excepții de neconstituționalitate, fiind considerat în contradicție cu prevederile constituționale privind principiul egalității și nediscriminării și al restrângerile exercițiului unor drepturi sau libertăți.

Curtea Constituțională, prin Deciziile nr. 170/2007<sup>6</sup> și nr. 942/2007<sup>7</sup>, a respins excepțiile considerând, prin Decizia nr. 942/2007, că „potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție «Competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege» și că o asemenea lege este Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. Prin decizia menționată, cu privire la criticile privind încălcarea art. 16 alin. (1) din Constituție, motivate prin diferențe de reglementare între Legea nr. 188/1999 și Codul muncii (în cauză, între Legea nr. 188/1999 și Legea nr. 168/1999<sup>8</sup>), s-a reținut că acestea nu reprezintă o problemă de constituționalitate. Constituționalitatea unei dispoziții de lege nu poate fi examinată prin raportare la o altă dispoziție legală, ci, potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, aceasta efectuează controlul de constituționalitate numai prin raportare la prevederile și principiile Constituției. Curtea a mai constatat că, de altfel, nici în sine art. 91<sup>1</sup> (în prezent art. 109) din Legea nr. 188/1999 nu cuprinde prevederi contrare principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, întrucât, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Legea fundamentală, statutul funcționarilor publici se stabilește prin lege organică, iar voința legiuitorului cu privire la acesta se regăsește în cuprinsul Legii nr. 188/1999”.

Această jurisprudență a fost completată și prin Decizia CCR nr. 328/2013<sup>9</sup>, prin care a statuat că „nu este contrară acestui principiu instituirea unor reguli speciale, atât

<sup>5</sup> Textul art. 109 era următorul: „Cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe”.

<sup>6</sup> Publicată în M. Of. nr. 264 din 19 aprilie 2007.

<sup>7</sup> Publicată în M. Of. nr. 763 din 12 noiembrie 2007.

<sup>8</sup> În prezent, abrogată.

<sup>9</sup> Publicată în M. Of. nr. 490/2 august 2013.

*timp cât ele asigură egalitatea juridică a cetățenilor. (...) principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite și, în același timp, acesta nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice. Or, statutul special al funcționarilor publici, care conferă acestora anumite avantaje și garanții față de personalul contractual, cum ar fi, de exemplu, stabilitatea în funcție, justifică un tratament juridic diferit în ce privește instanța competentă să soluționeze litigiile ivite în legătură cu raporturile de serviciu ale acestora”<sup>10</sup>.*

Și ICCJ a consacrat, în jurisprudența sa, în soluționarea unui recurs în interesul legii, teza conform căreia **aparține instanței de contencios administrative competența de a soluționa litigiile privind funcționarii publici prin care se pune problema acordării unor drepturi salariale**<sup>11</sup>.

#### IV. Noțiunea de „autoritate publică” în contenciosul funcției publice

Am anticipat oarecum această problemă și am reținut că în contenciosul administrativ de „drept comun”, noțiunea de „autoritate publică” are două accepțiuni:

a) **accepțiunea tipică sau clasică**, de organ de stat sau al unității administrativ-teritoriale, care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public.

b) **accepțiunea atipică sau asimilată**, prin care se includ și organismele de drept privat care au statut de utilitate publică sau care au fost autorizate să presteze un serviciu public.

**În contenciosul funcției publice, are aplicabilitate numai prima accepțiune**, cea clasică, deoarece potrivit art. 369 C. adm., autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora sunt înființate funcții publice sunt: „a) autorități și instituții publice ale administrației publice centrale, inclusiv autorități administrative autonome prevăzute de Constituție sau înființate prin lege organică; b) autorități și instituții publice ale administrației publice locale; c) structurile de specialitate ale Administrației Prezidențiale; d) structurile de specialitate ale Parlamentului României; e) structurile autorității judecătorești”.

Constatăm că, în mod firesc, de altfel, nu pot fi înființate funcții publice în cadrul autorităților publice asimilate, adică al organismelor de drept public.

#### V. Competența teritorială în contenciosul funcției publice

Potrivit art. 10 din Legea nr. 554/2004, *alin. (3) Reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său. Reclamantul autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului. (4) Competența teritorială de*

<sup>10</sup> A se vedea V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999, cu modificările și completările ulterioare, republicată)*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, pp. 378-379.

<sup>11</sup> Ex., prin Decizia (RIL) nr. 5/2018, publicată în M. Of. nr. 448 din 30 mai 2018.

*soluționare a cauzei se va respecta și atunci când acțiunea se introduce în numele reclamantului de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces.*

Observăm că reclamantul se adresează întotdeauna instanței de la domiciliul său când este persoană fizică. Textul în forma actuală a rezultat în urma modificărilor produse prin Legea nr. 212/2018<sup>12</sup>.

## VI. Competența teritorială în cazul acțiunilor în contencios administrativ în care reclamant este un sindicat, în numele membrilor săi, funcționari publici.

Astfel cum am menționat deja, prin Legea nr. 212/2018, în ceea ce privește competența teritorială, s-a renunțat la caracterul alternativ al acesteia, care era consacrat în forma inițială a legii și s-a prevăzut, pentru reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat, competența de la domiciliul său.

Prin alin. (4) nou introdus la art. 10, s-a prevăzut, astfel cum rezultă din textul precitat la secțiunea anterioară, că regula competenței teritoriale se va respecta și atunci când acțiunea se introduce în numele reclamantului de orice persoană de drept public, independent de calitatea acestuia în proces. Situația cea mai des întâlnită este cea în care un sindicat acționează în numele membrilor săi, care au domiciliu diferite, iar acțiunea în mod firesc este formulată în fața instanței de contencios administrativ de la sediul sindicatului. Dreptul sindicatului de a acționa în numele membrilor săi este consfințit prin art. 1 din Legea nr. 397/2022 a dialogului social<sup>15</sup>, care prevede la par. 7 că rolul sindicatului este de a promova interesele profesionale, economice și ale tuturor celorlalte categorii de interese în relația cu angajatorul, dar și cu alte autorități competente, inclusiv în fața instanțelor judecătorești.

În aceste litigii promovate de sindicate în numele funcționarilor care îl compun, în practică, s-au pus probleme după adoptarea Legii nr. 212/2018 prin aplicarea art. 10 alin. (4) privind obligativitatea instanței de la domiciliul reclamantilor și atunci când acțiunea e promovată de sindicat. Practica nu a fost unitară, existând numeroase cazuri în care un dosar a fost divizat practic în mai multe dosare și declinată competența la instanța de la domiciliul reclamantilor, când aceștia aveau domiciliul în alt județ decât municipiul București. Înalta Curte a fost sesizată cu un recurs în interesul legii care viza art. 28 și 29 din fosta Lege a sindicatelor nr. 54/2003, în prezent abrogată. Prin **Decizia (R.I.L.) nr. 1/2013**, Înalta Curte a statuat astfel: „În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 28 alin. (2) din Legea nr. 54/2003 (...) stabilește că organizațiile sindicale au calitate procesuală activă în acțiunile promovate în numele membrilor de sindicat”. În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 269 alin. (2) [fost art. 284 alin. (2) C. mun.] (...) **instanța competentă teritorial în soluționarea conflictelor de muncă în cazul acestor acțiuni este cea de la sediul sindicatului reclamant**”.

**Prin Decizia nr. 5388 din 9 noiembrie 2021 a ICCJ (SCAF) s-a soluționat un conflict negativ de competență în favoarea Tribunalului București, Secția a II-a C.A.F. unde avea sediul sindicatul, care aparținea reclamantului.** Pentru a se

<sup>12</sup> Publicată în M. Of. nr. 658 din 30 iulie 2018.

pronunța, ICCJ a statuat următoarele: „Înalta Curte, constatând îndeplinite condițiile prevăzute de art. 133 pct. 2 și art. 135 alin. (1) C. pr. civ., urmează a pronunța regulatorul de competență în raport cu obiectul cauzei, precum și cu dispozițiile legale incidente. Înalta Curte de Casație și Justiție apreciază că în speță sunt incidente în ceea ce privește competența teritorială de soluționare a cauzei, prevederile art. 10 alin. (3) și (4) din Legea nr. 554/2004 (...). Sub aspectul stabilirii competenței teritoriale de soluționare a cauzelor formulate de sindicat în temeiul obligațiilor ce-i revin conform prevederilor art. 28 alin. (2) din Legea nr. 61/2011, alin. (4) al art. 10 din Legea nr. 554/2004 este clar și nu lasă loc niciunei alte interpretări privitoare la competența teritorială. În speță, instanța de la domiciliul părții în interesul căreia sindicatul formulează acțiunea este competentă teritorial să soluționeze cauza. **În aceste condiții, având în vedere că reclamantul Sindicatul Polițiștilor din România Diamantul a introdus cererea în numele membrului său de sindicat Vasile Sorin Mihai cu domiciliul în sat Doanca, com. Tia Mare, jud. Olt, astfel cum rezultă din actul de identitate cu valabilitatea pentru perioada 06.06.2019-20.06.2026, Înalta Curte constată că instanța competentă teritorial să soluționeze cauza este Tribunalul Olt – s. a II-a civ., de contencios administrativ și fiscal.** Pentru considerentele expuse și în conformitate cu dispozițiile art. 135 alin. (4) Cod procedură civilă, Înalta Curte va stabili competența de soluționare a cauzei în favoarea Tribunalului București – Secția a II-a contencios administrativ și fiscal.

Printr-o altă decizie, tot regulator de competență, respectiv **Decizia nr. 6817/15 decembrie 2020 pronunțată în dosarul nr. 3182/118/2020, Înalta Curte a pronunțat o soluție diferită, stabilind competența în favoarea Tribunalului București, Secția a II-a CAF, având ca și criteriu sediul sindicatului reclamant.**

**O altă soluție s-a pronunțat și prin Decizia ICCJ (SCAF) nr. 1920/19 mai 2020, pronunțată în Dosarul nr. 8589/63/2019, regulator de competență, ca și cele precedente. Prin această decizie, Înalta Curte a stabilit competența de soluționare la instanța de la domiciliul reclamantelor, respectiv la Tribunalul Vâlcea.** Pentru a se pronunța astfel, s-au reținut următoarele: „Înalta Curte constată că obiectul acțiunii vizează obligarea Direcției Generale Regionale a Finanțelor Publice Dolj la plata către reclamanți a diferențelor dintre salariile efectiv încasate și cele stabilite la nivel maxim în cadrul instituției pentru funcționari publici având aceeași funcție, grad, treaptă și gradație și care-și desfășoară activitatea în aceleași condiții (...) Acțiunea a fost formulată de Sindicatul Finanțelor Publice «Sed Lex» în numele și pentru membrii săi de sindicat, Ivănescu Mihail-Renato și Munteanu Florin. Înalta Curte în stabilirea competenței teritoriale are în vedere prevederile art. 10 alin. (3) și (4) din Legea nr. 554/2004 modificată prin Legea nr. 212/2018, (...). **În litigiile privitoare la reprezentarea membrilor de sindicat de către sindicatele la care aceștia sunt afiliați, Înalta Curte de Casație și Justiție a înregistrat de-a lungul timpului o jurisprudență bogată în ceea ce privește conflictele negative de competență. Au existat o serie de decizii care s-au raportat la opinia exprimată de Înalta Curte prin Decizia nr. 1 din 21 ianuarie 2013 pronunțată în soluționarea recursurilor în interesul legii, (...), dar au fost și decizii în urma cărora s-a apreciat ca instanță competentă este instanța de la domiciliul reclamantului, luându-se în considerare sediul sindicatului. Au existat însă și decizii prin care s-a apreciat că, în stabilirea**

*competenței în litigiile formulate de sindicate pentru membrii săi trebuie avute în vedere prevederile art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 (forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 212/2018) prin care se stabilea o competență teritorială alternativă, reclamantul putând introduce acțiunea ori la instanța de la domiciliul său, ori la cea de la domiciliul pârâtului. În urma pronunțării unor decizii diferite în regulatorul de competență privitoare la modul de stabilire a competenței în litigii promovate de sindicate în numele membrilor săi, Înalta Curte cu unanimitate a stabilit prin Procesul-verbal al ședinței din 22 mai 2017 a judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție că, în materia contenciosului administrativ, în acțiunile formulate de sindicate în numele membrilor lor, competența de soluționare a cauzei se stabilește în funcție de dispozițiile speciale prevăzute de art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, cu exercitarea dreptului de opțiune al reclamantului. În speță, având în vedere data la care acțiunea a fost introdusă de către reclamant, după intrarea în vigoare a modificărilor aduse Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, în ceea ce privește stabilirea competenței teritoriale nu mai sunt neclarități, alin. (3) al art. 10 din Legea nr. 554/2004 instituind o competență teritorială exclusivă a instanței de la domiciliul reclamantului, iar alin. (4) (nou introdus) al art. 10 din aceeași lege aduce și mai multe lămuriri privitoare la regulile de competență ce trebuie respectate atunci când acțiunea se introduce în numele reclamantului de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces. Sub aspectul stabilirii competenței teritoriale de soluționare a cauzelor formulate de sindicat în temeiul obligațiilor ce-i revin conform prevederilor art. 28 alin. (2) din Legea nr. 61/2011, alin. (4) al art. 10 din Legea nr. 554/2004 este clar și nu lasă loc niciunei alte interpretări privitoare la competența teritorială. În speță, instanța de la domiciliul părților în interesul cărora sindicatul formulează acțiunea este competentă teritorial să soluționeze cauza (...).*

## Concluzii

Ne referim, cu precădere, la ultima problemă, a competenței teritoriale. În opinia noastră, soluția care rezultă din interpretarea în litera lor a art. 10 alin. (3) și (4) nu este una care s-ar impune a fi avută în vedere. Observăm că și jurisprudența nu este constantă și unitară. Ea nu este benefică nici pentru instanțe, nici pentru justițiabili.

În ceea ce privește **instanțele**, este neîndoielnic că acestea se îngreunează sau aglomerează cu litigii care ar putea să nu existe, din moment ce cauza și obiectul ei sunt identice. Și chiar partea este identică, deoarece apreciem că are calitate de parte sindicatul, iar fiecare dintre membrii săi sunt implicați în proces în această calitate. Ei nu au o calitate procesuală de sine stătătoare.

În al doilea rând, procedându-se astfel, apreciem că **se afectează substanțial competența și statutul sindicatelor**, a căror misiune, cum spune art. 9 din Constituție, este aceea **de a apăra drepturile și a promova interesele profesionale, economice și sociale ale membrilor de sindicat**.

În egală măsură, **sunt defavorizați și membrii de sindicat**, deoarece aceștia sunt obligați să suporte cheltuieli de judecată distincte de cele pe care le suportă sindicatul pentru cei care au domiciliul în aceeași localitate ca sediul sindicatului.

Nu în ultimul rând, există riscul de a se dispersa jurisprudența, de a se crea practică neunitară. Quid prodest, ne întrebăm, cui folosește o asemenea soluție?

De aceea, în opinia noastră, se impune consacrarea formulei conform căreia, **prin excepție de la regula privind competența exclusivă a instanței de la domiciliul reclamantilor, în cazul în care sindicatele acționează în numele membrilor lor, competența aparține instanței de la sediul sindicatului.** O asemenea soluție se aplică, de altfel, și în cazul salariaților, iar sub acest aspect, nu se justifică, sub niciun aspect, o diferențiere între cele două categorii de personal.