

Procedura ordonanței președințiale în contencios administrativ



Este admisibilă de principiu ordonanța președințială în procedura contenciosului administrativ?

Scopul nefiind de a ține în suspans cititorul, răspunsul observat în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție și a Curților de Apel este unul **afirmativ** - ordonanța președințială reprezintă un instrument ce poate fi folosit în contencios administrativ.

Cu toate acestea, sunt anumite observații ce trebuie făcute pentru a clarifica situațiile juridice ce pot fi abordate prin această procedură.

În primul rând, ordonanța președințială nu trebuie să aibă ca obiect suspendarea actului administrativ. Din punctul nostru de vedere, nu ar fi admisibilă de principiu o ordonanță președințială al cărei obiect ar fi, de exemplu, suspendarea actului administrativ până la judecarea suspendării actului administrativ în condițiile art. 14 sau art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (în continuare „**Legea nr. 554/2004**”). Subliniem ca procesele-verbale de contravenție sunt un subiect separat, acestea fiind atacate în conformitate cu O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. Fără să abordăm acest subiect pe larg, nefiind scopul acestui articol, reținem pe scurt că în cazul proceselor-verbale de contravenție ordonanțele președințiale sunt, din punctul nostru de vedere, admisibile de principiu.

În al doilea rând, aceasta ar trebui să privească, de principiu, măsuri provizorii care privesc „efecte secundare”, indirecte, ale actului administrativ.

De exemplu, Decizia nr. 2462/2012 a Înaltei Curți de Casație și Justiție a reținut următoarele:

„Este admisibilă de principiu cererea de ordonanță președințială formulată în fața instanței de contencios administrativ, atunci când aceasta nu are ca obiect suspendarea unui act administrativ, ci dispunerea unor măsuri provizorii, cum ar fi impunerea unei obligații vremelnice în sarcina unei parti, până la dezlegarea fondului cauzei.

În speța, reclamantul a solicitat instanței de contencios administrativ, pe calea ordonanței președințiale, să se dispună obligarea pârâtei ANI la înlăturarea temporară, până la soluționarea pe fond a acțiunii în contencios administrativ, a mențiunilor de pe site-ul oficial ANI referitoare la starea de incompatibilitate a reclamantului.”

Așadar, actul administrativ în speța avea în vedere stabilirea incompatibilității unei anume persoane de către ANI. Pe calea ordonanței președințiale, respectiva persoană a cerut înlăturarea temporară a mențiunilor de pe site-ul oficial ANI referitoare la starea de incompatibilitate, până la soluționarea pe fond a acțiunii în contencios administrativ.

Se observa aşadar ca reclamantul NU a solicitat suspendarea actului administrativ sau a efectelor directe ale acestuia, ci a solicitat o masura provizorie care avea în vedere înlăturarea de pe site-ul oficial al ANI a unor menţiuni publicate cu privire la starea de incompatibilitate a reclamantului.

Temeiul în baza caruia ordonanţa preşedinţială este admisibilă de principiu se regăseşte în art. 28 din Legea nr. 554/2004 care are în vedere completarea legii anterior menţionate cu prevederile Codului de procedura civilă în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autorităţile publice, pe de o parte, şi persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime.

În acelaşi sens a reţinut şi Curtea de Apel Iaşi, prin Decizia nr. 1098/2018:

„Potrivit art. 28 din Legea nr. 554/2004 dispoziţiile acestei legi se completează cu prevederile Codului de procedura civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autorităţile publice, pe de o parte, şi persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, compatibilitatea aplicării normelor de procedura civilă stabilindu-se de instanţa, cu prilejul soluţionării cauzei.

În mod gresit prima instanţa a apreciat că ordonanţa preşedinţială nu este admisibilă în materia contenciosului administrativ, fiind incompatibilă cu regimul de soluţionare a actelor administrative. Sub acest aspect curtea are în vedere că instanţa supremă a apreciat că în anumite situaţii această procedură este admisibilă în materia contenciosului administrativ în acest sens fiind şi decizia nr. 2462/2012 pronunţată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie”

În acelaşi sens al admisibilităţii ordonanţei preşedinţiale în contencios administrativ a se vedea Decizia nr. 5803/2022 a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Secţia de contencios administrativ şi fiscal:

*„Prin cererea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Constanţa la data de 20.05.2022, sub nr. x/2022, reclamantul A. **a solicitat pe cale de ordonanţa preşedinţială**, în contradictoriu cu pârâţii **GUVERNUL ROMÂNIEI, MINISTERUL SĂNĂTĂŢII, CASA NAŢIONALĂ DE ASIGURĂRI DE SĂNĂTATE** şi **AGENŢIA NAŢIONALĂ A MEDICAMENTULUI ŞI A DISPOZITIVELOR MEDICALE DIN ROMÂNIA**, obligarea pârâţilor la asigurarea către reclamant, pe baza de prescripţie medicală, în regim de compensare 100% [...] până la soluţionarea definitivă a dosarului nr. x/2022 aflat pe rolul Curţii de Apel Constanţa, secţia contencios administrativ şi fiscal*

Deopotrivă, a fost admisă cererea formulată pe calea ordonanţei preşedinţiale de reclamantul A., în contradictoriu cu pârâţii Guvernul României, Ministerul Sanatatii, Casa Nationala de Asigurari de Sanatate, Agentia Nationala a Medicamentului si a Dispozitivelor Medicale din România [...]

*Fata de toate aceste aspecte, instanţa de control judiciară consideră că **în mod corect judecătorul fondului a admis cererea de ordonanţa preşedinţială [...]***

*Concluzionând, Înalta Curte constată că **sunt nefondate si criticile recurentilor-pârâti Ministerul Sanatatii, CNAS si ANMDM referitoare la neîntrunirea condiţiilor de admisibilitate a ordonanţei preşedinţiale**, sentinţa recurată fiind pronunţată cu interpretarea şi aplicarea corectă a dispoziţiilor art. 997 C. proc. civ.*

Observăm în această speţă că ne aflăm în situaţia obligării la realizarea unor prestaţii cu titlu provizoriu până la soluţionarea definitivă a acţiunii de fond. Ne aflăm în aceste condiţii în prezenţa unui petit care nu ar putea fi realizat pe calea acţiunii în suspendare şi, specific acestei speţe, avem un beneficiu neoferit de actul administrativ contestat către reclamant, un efect aşadar „indirect” al actului administrativ.

Spre deosebire, impunerea unei obligații exprese prin actul administrativ către subiectul de drept ar reprezenta, pentru exemplificare, un efect direct, care ar putea fi stopat prin folosirea procedurii acțiunii în suspendare prevăzută de Legea nr. 554/2004.

O situație des întâlnită în care ordonanțele președințiale ar trebui să fie admisibile de principiu în contencios administrativ este cea a comunicatelor de presă. Unele autorități, în momentul în care dispun anumite măsuri sau sancționează diferite persoane juridice sau fizice, publică comunicatele de presă prin departamentele de comunicare publică.

Reținem că, de cele mai multe ori, acele comunicate de presă nu sunt publicate în temeiul actului administrativ sau în temeiul unei obligații legale, neexistând o obligație expresă de publicare a unui comunicat de presă cu privire la acea sancțiune dispusă, ci eventual, întâlnim o obligativitate în ceea ce privește publicarea deciziei de sancționare.

Însă, în dorința de a prezenta un grad ridicat de importanță al activității și măsurilor dispuse de autoritatea respectivă, se poate ajunge la prezentarea distorsionată a situației sau chiar la propagarea unor acuzații neconforme cu realitatea prin raportare la persoana juridică sau fizică sancționată (de exemplu, persoana juridică A este sancționată pentru faptele B și C, însă în comunicatul de presă, din eroare sau entuziasm, autoritatea anunță sancționarea lui A pentru faptele B, C și D).

În acest caz, având în vedere că respectivele comunicate de presă nu sunt un efect direct al actului administrativ de sancționare sau al prevederilor legale (în sens larg) care nu impun publicarea respectivului comunicat de presă, există deschisă calea procedurii ordonanței președințiale pentru că provizoriu, până la soluționarea diferendului față de măsurile dispuse de către autoritate, respectivul comunicat de presă să fie înlăturat pentru a nu propaga informații neconforme.

Propagarea unor informații neconforme cu realitatea, pe lângă afectarea reputației celui pagubit, poate avea efecte foarte grave, spre exemplu, în cazul persoanelor fizice cu notorietate (numite și „*persoane publice*” în jurisprudența CEDO) sau, în cazul persoanelor juridice, în domeniul achizițiilor publice unde o autoritate contractantă poate, pe baza unor informații publice, să aplice art. 167 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice și să excludă din procedura respectivă persoana juridică.

Bineînțeles, exemplul prezentat mai sus, în care comunicatul de presă este vădit neconform cu cele reținute în actul sancționator și în care reținem inexistența vreunei temei pentru publicarea comunicatului de presă (nici măcar în legislația secundară sau terțiară și nici existența unei prevederi în actul administrativ sancționator de tipul „*decizia urmează a fi adusă la cunoștința publicului prin emiterea unui comunicat de presă*”) este unul „*ad absurdum*” pentru o mai ușoară înțelegere a motivelor pentru care o ordonanță președințială în acest caz ar fi admisibilă de principiu. Admisibilitatea de principiu ar exista și dacă situația nu ar fi atât de evidentă, însă aparența de drept ar trebui atent verificată de către instanță.

În concluzie, instanțele de contencios administrativ trebuie să analizeze cu atenție capetele de cerere pe care reclamantul le prezintă și, în funcție de formularea acestora și cele solicitate instanței, ordonanța președințială poate fi admisibilă de principiu în contencios administrativ.