

R O M A N I A

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI

SECȚIA A VIII A C _____ ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

SENTINȚA CIVILĂ NR. 464

Ședința publică din data de 24 iunie 2020

Curtea constituită din:

PREȘEDINTE: C _____ P _____

GREFIER: M _____ B _____

Pe rol se află soluționarea acțiunii în contencios administrativ promovate de reclamantul **B** _____ **C** _____ **S** _____, cu domiciliul în sector 3, București, _____ nr. 2, _____, în contradictoriu cu pârâtul **G** _____ **R** _____, cu sediul în sector 1, București, Piața V _____ nr. 1, Palatul V _____, și cu intervenientul accesoriu **M** _____ **Finanțelor P** _____, cu sediul în București, _____, sector 5, având ca obiect *suspendare executare act administrativ*.

La apelul nominal făcut în ședință publică răspund reclamanta, reprezentantă de avocat V _____ V _____, care depune împuternicire avocațială la fila 23 din dosar (volumul al IV-lea), pârâtul, reprezentată de consilier juridic, având delegație la dosar, și intervenientul M _____ Finanțelor P _____, reprezentantă de avocat A _____ P _____, cu împuternicire avocațială la fila 24 din dosar (volumul al IV-lea).

Procedura de citare este legal îndeplinită.

Se face referatul cauzei de către grefierul de ședință, după care:

Curtea dis pune rectificarea citativului, în sensul menționării în cauză a intervenientului accesoriu M _____ Finanțelor P _____, având în vedere că la termenul anterior s-a încuviințat în principiu cererea de intervenție accesorie formulată de acesta în interesul pârâtului.

Reprezentantul reclamantului solicită să se ia act că în cauză au fost formulate două cereri de intervenție accesorie de către intervenientul M _____ Finanțelor P _____, una fiind formulată prin societatea de avocatură, iar cealaltă fiind semnată de către domnul Pecingine. De asemenea, având în vedere argumentele prezentate în cuprinsul cererilor de intervenție, solicită să se clarifice și chestiunea privind natura juridică a cererii de intervenție, care, în opinia sa, este cerere de intervenție principală, iar nu accesorie, cum au fost intitulate de către parte.

La interpelarea instanței, apărătorul intervenientului menționează că nu a observat că în cauză a mai fost depusă o cerere de intervenție, în afara celei pe care a semnat-o personal . Apreciază că această chestiune nu reprezintă un motiv de amânare sau un alt impediment în continuarea judecății și solicită să se constate că prin cea de a doua cerere sunt suplimentate argumentele prezentate în prima cerere. De asemenea, solicită să se aibă în vedere și împrejurarea că în prezenta cauză procedura este una urgentă și că desemnarea unui apărător ales și, respectiv, semnarea contractului de asistență juridică s-a făcut cu o zi înaintea termenului de judecată.

Curtea ia act că în prezenta cauză intervenientul M _____ Finanțelor P _____ a depus două cereri de intervenție accesorie în interesul pârâtului, prin cea de-a doua cerere fiind prezentate argumente suplimentare față de prima cerere.

Nemaifiind alte cereri de formulat, excepții de invocat sau probe noi de administrat, Curtea acordă cuvântul în dezbateri asupra fondului cereri, limitând pledoaria părților, în temeiul art. 216 din Codul de procedură civilă, la câte 10 minute pentru fiecare parte.

Apărătorul reclamantului solicită admiterea cererii de chemare în judecată, considerând că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004, respectiv existența unui caz bine justificat și pericolul producerii unei pagube iminente. Menționează că în cauză a fost formulată și plângere prealabilă, la care însă nu s-a primit un răspuns. În ceea ce privește cazul bine justificat, menționează că legea îl definește ca fiind acele împrejurări de fapt și de drept, care aruncă o îndoială asupra legalității unui act. Atât în întâmpi narea formulată de către pârât, cât și în cuprinsul celor două cereri de intervenție, se încearcă să se acrediteze ideea că nu ne aflăm în prezenta unui caz bine justificat, invocându-se argumente referitoare la principiile care guvernează regimul juridic al actului, la prezumția de legalitate, etc. Partea adversă a susținut că în cuprinsul cererii de suspendare au fost invocate motive care privesc lega litatea actului și că reclamantul nu ar avea acest drept, întrucât un asemenea drept există doar în cursul procesului care vizează anularea actului. Face precizarea că, prin argumentele prezentate, prin cererea de suspendare s-a învederat că există dubii serioase cu privire la legalitatea actului, care constau în încălcarea tuturor regulilor de procedură internă, având în vedere că nicio structură nu a fost implicată în elaborarea, avizarea și întocmirea actului. Susține că Direcția generală juridică poate fi asemănată cu un minister al justiției în guvern, dat fiind faptul că aceasta era cea care ar fi trebuit să își spună punctul de vedere. Pe de altă parte, există Direcția de resurse umane, care este singura menționată atât de vechea Lege nr. 188, cât și de Codul administrativ. Întrucât nu s-a procedat corespunzător, apreciază că este vorba despre o răsturnare a tuturor procedurilor, având în vedere și faptul că actul normativ nu a fost inițiat de autoritate, ci de conducătorul autorității, iar personalul de specialitate a luat cunoștință despre el din comunicatele și informațiile p_____. De asemenea, a fost încălcată obligația de a se solicita avizul consultativ al comisiei paritare. Codul administrativ prevede, ca și vechea Lege nr. 188, care este rolul acestei comisii în procedura de modificare, respectiv în procedurile interne care au ca scop îmbunătățirea condițiilor. Așadar, comisia paritară trebuie să fie consultată. Este adevărat că avizul este consultativ, însă se impune în mod obligatoriu ca acesta să fie solicitat. Pe de altă parte, au fost încălcate regulile de transparență, respectiv atât Legea nr. 52, cât și HG nr. 561. S-a susținut de către părțile adverse că nu ar mai fi trebuit să fie respectată HG nr. 561, întrucât acesta reprezintă o reglementare proprie, personală a ministerului/guvernului, că g_____ nu ar avea obligația să își respecte propriile reglementări și că legalitatea se stabilește prin raportare la o lege, iar nu la o hotărâre de guvern. Astfel cum a menționat și în concluziile scrise pe care urmează să le depună la dosar, actele normative care au fost încălcate sunt obligatorii inc lusiv pentru Guvern. Potrivit principiului transparenței, care este un principiu general (introdus în Codul administrativ, respectiv la art. 8 al administrației p_____ și actelor normative invocate), era obligatoriu să se afișeze pe o perioadă de 30 de zi le, iar în 10 zile din cele 30 să se aducă observații de către subiectele de drept interesate. În fapt, a fost postată două zile pe site-ul Ministerului, afișarea fiind făcută pe 12, iar după două zile a apărut hotărârea de guvern. Mai mult decât atât, nu a existat nici avizul Consiliului Legislativ. S-a încercat inducerea în eroare, prin depunerea la dosar a unui aviz, care a fost emis la data de 11 mai. Solicită să se observe că în conținutul său nu se face referire la această hotărâre de guvern. Astfel cum s-a arătat, menționează că, în realitate, au existat două hotărâri de guvern (una din data de 7 mai, la care s-a renunțat, iar alta din 14 mai), iar avizul Consiliului legislativ a făcut referire la un act normativ ce cuprinde 7 puncte, fiind vorba așadar de cel din data de 7 mai, iar nu de actul administrativ contestat în cauză, care are doar trei puncte. Curtea Constituțională, chiar prin referire la codul administrativ, a declarat neconstituțională legea de adoptare, în primă variantă, a Codului administrativ, pe considerentul că nu s-a obținut avizul Consiliului Legislativ. Articolul 518 alin. 6 stabilește faptul că este interzis să se facă o reorganizarea la un interval mai mic de 6 luni de la data ultimei reorganizări. Atât în acțiune, cât și în concluziile

scrise s-a arătat că ultima reorganizare a avut loc în ianuarie. Faptul că s-a întâmplat întocmai rezultă din împrejurarea că acesta s-a realizat în baza OUG nr. 68/2019, care, la art. 12, face trimitere la hotărâri de reorganizare. Așadar, hotărârea din ianuarie 2020 a fost o hotărâre de reorganizare. Face precizarea că înțelesul cuvântului reorganizare are sensul de modificare ce afectează statutul, modul de organizare și funcționare, componența și raporturile cu celelalte autorități p_____. Faptul că reclamanta are dreptate rezultă și din avizul Ministerului Justiției, care atenționează cu privire la încălcarea art. 518 alin. 6. De asemenea, se încalcă și alin. 5 și 7, care, pe de o parte, instituie obligația ca atunci când se desființează un post să se îndeplinească niște condiții (fie studiile, fie atribuțiile să fie diminuate cu 50 %), iar, de pe altă parte, impun ca, timp de un an de zile, după desființarea unui post, să nu se mai poate face o altă angajare. Nu se poate înțelege în speță că M_____ Finanțelor P_____, timp de un an de zile, își asumă să nu mai facă angajare de personal de specialitate, respectiv de director. În ceea ce privește pericolul producerii unei pagube iminente, susține că, din punctul său de vedere, acesta trebuie analizat dintr-o triplă perspectivă. Astfel, învederează că reclamantul este funcționar public de conducere, acesta conducând 14 ani o direcție, care niciodată nu a fost altfel evaluată decât cu calificativul foarte bine. S-a invocat faptul că era o supradimensionare a acestei direcții, care avea 75 de persoane și că s-a dorit să o facă mai funcțională. Legea stabilește un număr minim de 25 de persoane, dar nu interzice ca, în funcție de specificul unei anumite direcții, acest număr să se depășească. În acest sens solicită să fie analizată organigrama de la Direcția Generală a ANAF, care este indicată în notele scrise și care vizează o structură subordonată Ministerului (are 88 de persoane). Susține că M_____ Finanțelor P_____, care apără interesele statului în litigiile de semnificație deosebită, cum ar fi R_____ Montana, nu poate să fie considerat supradimensionat. Și sub aspectul fundamentării atât pe considerente de legalitate, cât și pe considerente de oportunitate, acest act normativ încalcă nu numai interesele reclamantului (cu privire la cariera, statutul, sursele de existență), dar și pe cele ale autorității p_____, respectiv ale Ministerului Finanțelor P_____, a căruia activitate juridică în mod categoric va avea de suferit, fiind afectate inclusiv interesele statului, având în vedere că, în litigiile care privesc dreptul de proprietate, Statul este reprezentat de M_____ Finanțelor P_____. Solicită admiterea cererii și, în consecință, să se dispună suspendarea executării actului atacat, cu cheltuieli de judecată, conform înscrisurilor de la dosar. Depune concluzii scrise.

Reprezentantul părâtului solicită respingerea cererii pentru motivele arătate în întâmpinare. Consideră că în cauză nu s-a făcut dovada cazului bine justificat. Chiar dacă ar exista o eventuală aparență de nelegalitate, solicită să se aibă în vedere că nu s-a făcut dovada îndeplinirii celei de-a doua condiții referitoare la paguba iminentă. Reclamantul nu a făcut dovada producerii unei asemenea pagube, considerând doar că, în baza acestui act, urmează să fie eliberate alte acte care vor produce o eventuală pagubă. În privința cheltuielilor de judecată, solicită cenzurarea acestora, dacă cuantumul acestora este excesiv de ridicat, iar, în situația în care se vor încuviința, solicită să se dispună obligarea la plata lor în solidar a părâtului și a intervenientului.

Reprezentantul intervenientului solicită respingerea cererii, având în vedere că niciuna dintre cele două condiții nu sunt întrunite în cauză. În analiza condiției vizând cazul bine justificat, solicită să fie avută în vedere Decizia ÎCCJ nr. 366/2013, care este atașată la dosar. Aflându-ne în procedura sumară a verificării aparenței de legalitate, nu se poate pune în discuție nelegalitatea pe fond a actului contestat, instanța urmând să realizeze doar un examen de aparență, pentru a verifica dacă există o îndoială serioasă. Susține că în speță nu există această îndoială serioasă. Conform deciziei ÎCCJ amintite, o îndoială serioasă, care poate să fie luată în considerare pe calea cererii de suspendare, ar fi: emiterea actului administrativ de către un organ incompetent, emiterea unui act administrativ în baza unei legi declarate neconstituțională. Solicită să se observe că niciuna dintre susținerile părții adverse nu se confirmă și nu este de natură a crea o îndoială serioasă cu privire la legalitatea actului administrativ. Este relevant pentru soluționarea cauzei faptul că la dosar se regăsesc toate avizele de legalitate și că acestea sunt exprimate în favoarea proiectului de hotărâre de guvern. Astfel, există avizele Consiliului

Legislativ și avizele date de către ANFP, care susțin prezumția de legalitate a hotărârii contestate. Mai mult, M _____ de Justiție, contrar afirmațiilor reclamantului, nu a spus că ar fi fost încălcat art. 518 , ci a semnalat Ministerului Finanțelor P _____ incidența /existența acestui articol din Codul administrativ, în sensul verificării modalității în care este respectat acest articol. Așadar, se impune să se aibă în vedere că există un aviz favorabil proiectului și notei de fundamentare. Chiar M _____ de Justiție spune că art. 518 permite o situație de excepție de reorganizare a unei entități p _____ chiar anterior celor șase luni și, de asemenea, că o hotărâre de guvern poate constitui un temei în sensul art. 518 alin. 6 pentru situația de excepție prevăzută. Solicită să se observe că nu ne încadrăm pe art. 518 din perspectiva existenței HG nr. 8, întrucât obiectivele celor două hotărâri de guvern sunt total diferite. Codul administrativ, prin art. 518 (și opreliștile reglementate prin acest articol - alin. 6) au ca obiectiv protecția funcționarului public. Dacă ne întoarcem la obiectivul Hotărârii nr. 8, se poate constata că acesta a fost emis strict în aplicarea OG nr. 68/2019 (art . 2). În temeiul acestei hotărâri (Hotărârea nr. 8/2020), două structuri din cadrul Ministerului Finanțelor P _____ au fost direcționate sub supravegherea, gestiunea și controlul altor entități și alte două structuri au fost preluate. Așadar, Hotărârea nr. 8 nu se aplică în coroborare cu art. 518 alin. 6, pentru simplul motiv că nu a fost vizată niciodată vreo restructurare de funcție publică, respectiv vreo reorganizare internă a Ministerului, fiind vorba despre o reorganizare externă prin dilatare și, respectiv, prin constrângere a atribuțiilor de supraveghere și de gestionare a altor entități p _____ din cadrul aparatului central. S-a susținut că nicio structură din cadrul Ministerului Finanțelor P _____ și nici comisia paritară nu ar fi fost consultată. Tot reclamantul a susținut însă că această împrejurare nu era obligatorie, astfel că nu se poate discuta despre o răsturnare a prezumției de legalitate a actului. De asemenea, s-a afirmat că această restructurare ar viza în mod particular o anumită persoană prin desființarea funcției de director general al Direcției juridice, afirmație care însă nu corespunde realității. Hotărârea nr. 380 vizează reorganizarea a 11 direcții din cadrul Ministerului, desființarea a două posturi de secretar de stat și restructurarea prin eliminarea a aproximativ 200 de posturi /angajați din cadrul Ministerului Finanțelor P _____. Cât privește Direcția juridică, învederează că, într-adevăr, s-a constatat supradimensionarea prin existența celor 75 de posturi din cadrul acestei direcții. S-a apreciat oportună disocierea atribuțiilor direcției generale, prin crearea a două direcții juridice cu atribuții specifice, pentru gestionarea mai eficientă a funcțiilor pe care fiecare dintre aceste două direcții juridice le îndeplinește (resp ectiv o funcție de reglementare și o funcție de contencios), reținându-se că această cumulare a tuturor acestor atribuții în cadrul unei singure direcții este greoaie și produce disfuncționalități. În opinia sa, toate acestea reprezintă chestiuni de oportunitate, care nu _____ instanțe de judecată. Cât privește paguba iminentă, solicită să se constate că nu este îndeplinită nici această condiție, fiind în plus prematur adusă în discuție, în condițiile în care din cuprinsul hotărârii de guvern nu rezultă persoanele care sunt/vor fi eliberate din funcție. Având în vedere că există posibilitatea ca reclamantul să fie repartizat pe o altă funcție, unde ar putea să câștige chiar mai mult, apreciază că nu se poate reține îndeplinirea condițiilor prevăzute pentru existența unei pagube iminente. În plus, nu s-a emis niciun act administrativ individual din care să rezultă în mod clar care ar fi efectele ce vor rezulta sub aspectul prejudiciului iminent. Dacă ar exista un prejudiciu, acesta trebuie să se stabilească nu în raport de hotărârea de guvern, ci de actele subsidiare, în cazul în care ele vor fi emise. Reiterează solicitarea de a fi avută în vedere Decizia nr.366 a ÎCCJ, care, într-un caz similar, a considerat că nu este îndeplinită condiția pagubei iminente, în contextul în care nu se demonstrează ireversibilitatea acestui prejudiciu, respectiv că pe viitor el nu ar putea să fie recuperat. Din acest punct de vedere, reținând această jurisprudență, solicită să se observe că, pe lângă faptul că în prezent nu s-a făcut dovada că există un prejudiciu, nu se poate discuta despre o imposibilitate pe viitor a recuperării acestui prejudiciu prin raportare la dosarul de fond. Depune concluzii scrise și solicită cenzurarea cheltuielilor de judecată pretinse de către reclamantă, în măsura în care acestea sunt excesive.

La interpelarea instanței, apărătorul reclamantului învederează faptul că cererea de suspendare vizează

actul administrativ în integralitatea lui, în cuprinsul cererii de suspendare fiind invocate argumente care prezintă îndoieli de legalitate în ceea ce privește actul normativ în ansamblul său.

Având cuvântul în replică, apărătorul reclamantului învederează că nu există două avize ale Consiliului Legislativ, ci unul singur, astfel cum rezultă și din înscrisurile depuse. De asemenea, învederează că M_____ Justiției a depus aviz cu observații, iar nu un aviz favorabil. Totodată, susține că este paradoxală atitudinea intervenientului, având în vedere că, pe de o parte, a susținut că avizul Comisiei paritare nu era obligatoriu, ci consultativ, și că, pe de altă parte, și-a fundamentat prezumția de legalitate pe existența a două avize (unul de la ANFP și altul de la M_____ Justiției). Este de reținut faptul că ambele avize sunt nesatisfăcătoare, întrucât avizul de la M_____ Justiției era cu observații, iar cel de la ANFP s-a dat, în al doilea rând pentru, că inițial fusese nefavorabil. Toate acestea însă sunt chestiuni de fond, care vor fi discutate în dosarul de fond. În ceea ce privește susținerea că nu a fost dovedită paguba iminentă, menționează că legea are în vedere pericolul producerii unei pagube iminente. În prezenta cauză este în discuție act normativ, care desființează un post într-o instituție în care, în momentul în care s-a luat o asemenea decizie, au fost emise două ordine de angajare pe funcții de conducere, iar reclamantul nu a fost încunoștințat, deși avea vocația să ocupe una dintre ele.

Apărătorul intervenientului solicită să se observe prevederile art. 21 din Regulamentul privind procedurile pentru elaborarea, adoptarea și prezentarea proiectelor de guvern, aprobat prin HG nr. 561/2009, care reglementează categoriile de avize. Astfel, există următoarele avize: favorabil, favorabil cu observații și negativ. Este relevant faptul că avizele emise de către cele trei entități au fost favorabile, observațiile făcute având rolul/intenția de a fi prinse în forma finală a notei de fundamentare. Învederează că s-a fundamentat pe două avize întrucât legea obligă să se solicite avize de la toate entitățile implicate prin efectele actului administrativ în această procedură, în speță Consiliul Legislativ, care întotdeauna trebuie consultat, M_____ Muncii, care emite avize favorabile, ANFP și M_____ de Justiție.

Curtea rămâne în pronunțare.

C U R T E A,

Deliberând asupra cauzei de față, constată următoarele:

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, la data de 20.05.2020, sub nr. XXXXXXXXXXXX, reclamantul B_____ C_____ S_____, în contradictoriu cu pârâțul G_____ R_____, în condițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004 privind Contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, a solicitat suspendarea executării actului administrativ - **Hotărârea Guvernului nr. 380/2020, privind modificarea Hotărârii Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor P_____ (anexa 1 a plângerii prelabile), publicată în Monitorul Oficial al R_____ nr.408/18.05.2020.**

În motivare, reclamantul a învederat instanței următoarele circumstanțe de natură să producă o îndoială puternică cu privire la legalitatea hotărârii Guvernului:

Întreaga procedură de elaborare și inițiere a actului administrativ, la nivelul Ministerului Finanțelor P_____, a fost viciată, atât prin faptul că nicio structură din minister nu a elaborat proiectul, singura structură care era în măsură să emită o viză de legalitate pe proiectul de hotărâre (Direcția Generală Juridică) a fost exclusă din procesul de elaborare a regulilor procesului de reorganizare, iar

compartimentul care trebuia să redacteze proiectul nu a fost de asemenea, implicat.

Ambele structuri au luat la cun oștință de hotărârea de Guvern, de demersul de reorganizare din comunicatul Guvernului din data de 07.05.2020 - fa pt fără precedent în istoria ministerului).

Ambele structuri au depus în scris memorii către conducerea Ministerului Finanțelor P_____ expunând motivele de nelegalitate care afectează procesul de elaborare/adoptare a hotărârii Guvernului.

În aceste condiții, în care însăși procedura de inițiere și adoptare a actului administrativ s-a derulat fără vreo viză de legalitate, este previzibil ca pe parcursul procesului de reorganizare să se adopte acte/ aplice măsuri care să contravină procedurilor impuse de Codul administrativ/ să fie vătămăte drepturi și interese legitime ale funcționarilor publici din M_____ Finanțelor P_____.

Mai mult, prin Memoriul nr. xxxxxx/08.05.2020 (Anexa 2 a plângerii prealabile) s-au prezentat ministrului finanțelor p_____ și secretarului de stat coordonator al Direcției Generale Juridice o_____ argumente solide de natură să înlăture decizia arbitrară de reorganizare (desființare) a Direcției Generale Juridice (scop declarat al procesului de reorganizare).

Direcția Generală Managementul Resurselor Umane din M_____ Finanțelor P_____ - structura care, practic, este / va fi responsabilă de reîncadrarea funcționarilor publici din minister, nu a fost consultată în procedura de inițiere a procesului de reorganizare stabilit prin HG nr. 380/2020.

S-a ajuns astfel în situația în care, o structură a Ministerului Finanțelor P_____ - Biroul de implementare și monitorizare proiecte fonduri europene din subordinea ministrului finanțelor p_____ existentă în organigrama ministerului (înființat prin OMFP nr. 3181/2018 – Anexa 3 a plângerii prealabile), să nu se mai regăsească în noua organigramă fără ca HG nr 380/2020 să dispună în privința acesteia (reorganizarea / desființarea).

Astfel, de la nivelul

- Direcției Generale Juridice s-a comunicat inițiatorului (anterior adoptării HG nr. 380/2020) faptul că procedura de reorganizare este viciată (conform Memoriului 322.374/08.05.2020).

- Direcția Generală Managementul Resurselor Umane a comunicat inițiatorului (anterior adoptării HG nr. 380/2020) faptul că procedura de reorganizare este viciată (conform Memoriului xxxxxx din 14.05.2020).

Datorita faptului ca cele doua demersuri au fost ignorate de inițiator. G_____ R_____ a fost pus în situația de a adopta o hotărâre în condiții de nelegalitate.

Reclamantul a subliniat faptul că inițiativa promovării actului administrativ a aparținut ministrului finanțelor p_____ și nu Ministerului Finanțelor P_____ întrucât, la nivelul ministerului, proiectul documentului nu a fost avizat de către nicio structură din cadrul autorității.

Reclamantul a susținut că Hotărârea de Guvern a fost emisă cu încălcarea prevederilor art. 518 alin. (6) din Codul administrativ.

Potrivit dispozițiilor legale precizate legiuitorul a statuat că, "(6) Reorganizarea activității autorității sau instituției p_____ are loc în situații temeinic justificate cel mult o dată într-un interval de 6 luni consecutive, cu excepția situației în care intervin modificări legislative care determină necesitatea reorganizării acestora."

Cu toate acestea, G_____ în adoptarea hotărârii a ignorat condițiile impuse prin art. 518 alin. (6) din Codul administrativ și a dispus reorganizarea Ministerului Finanțelor P_____ afectând în mod direct statutul (drepturile/ cariera) funcționarilor publici (drepturi consacrate la nivel constituțional).

În ceea ce privește cele două ipoteze, ultima reorganizare a Ministerului Finanțelor P_____ s-a produs

în data de 12.01.2020 prin Hotărârea Guvernului nr. 8/2020 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor P_____.

Mai mult, potrivit Notei de fundamentare a HG nr. 380/2020 (Anexa 6 a plângerii prealabile), pagina 3 paragraful 4 din document, emitentul menționează faptul că ne-am situa în ipoteza de excepție reglementată de alin. (6): reorganizarea Ministerului Finanțelor P_____ se va face în urma modificărilor legislative aduse de hotărârea de Guvern ce va rezulta din adoptarea acestui proiect legislativ.

Cu alte cuvinte, în situația în care legea impune condiția ca o modificare să fie precedată de o intervenție legislativă, autorul modificării consideră actul modificator ca fiind el însuși intervenția legislativă.

Această abordare este contrară oricăror norme de tehnică legislativă și dezbracă de efect juridic, complet, art. 518 alin. (6) din Codul administrativ.

Nerespectarea ierarhiei actelor normative are ca sancțiune neaplicarea prevederilor din actele normative cu o forță juridică inferioară, atunci când acestea contravin unor norme cuprinse în acte normative ierarhic superioare.

Ca regulă, principiul ierarhiei actelor normative și principiul legalității sunt protejate de acțiunea în anularea actelor administrative, acțiune care urmează a fi promovată (în raport de răspunsul la plângerea prealabilă), iar judecătorul va asigura această protecție prin soluționarea respectivei acțiuni.

Interpretarea dată de G_____ R_____ dispozițiilor art. 518 alin. (6) din Codul administrativ transformă o normă imperativă într-o normă juridică permisivă.

În cazul hotărârii de Guvern contestate, chiar M_____ Justiției în procedura de avizare a atras atenția inițiatorului cu privire la faptul că adoptarea hotărârii de Guvern înainte de 08 iulie 2020 încalcă prevederile art. 518 alin. (6) din Codul administrativ.

Reclamantul a susținut că actul administrativ nu este motivat. O motivare rezumată la voința exclusivă a emitentului nu constituie, juridic, o fundamentare.

În același context expus anterior dispoziția legală impune ca reorganizarea activității autorității sau instituției p_____ să aibă loc în situații temeinic justificate.

În ceea ce privește premisa în care poate realiza reorganizarea unei autorități p_____, situația temeinic justificată,

- M_____ Justiției a atras atenția inițiatorului cu privire la nerespectarea cerinței legale, în două rânduri (prin avizul nr. xxxxx/2020 și xxxxx/2020 - Anexa 9 a plângerii prealabile) cu privire la insuficienta motivare a măsurilor dispuse prin actul administrativ.

- cele două structuri de specialitate (juridică și resurse umane) ale Ministerului Finanțelor P_____ au atras atenția ministrului finanțelor p_____ cu privire la insuficienta motivare a măsurilor dispuse prin actul administrativ.

Or, situațiile temeinic justificate în sensul art. 518 din Codul administrativ nu pot fi doar simple afirmații ci trebuie însoțite de analize care să justifice reorganizarea.

Actele administrative cu caracter normativ se motivează printr-o notă de fundamentare, expunere de motive, referat, plasat sub formă de preambul înaintea actului propriu-zis. E_____ au menirea de a concentra elementele de drept și de fapt care legitimează intervenția actului juridic respectiv. Obligația motivării vizează și unele acte cu caracter individual (hotărârile de guvern cu caracter individual). Lipsa acestor condiții exterioare poate atrage, după caz, nulitatea sau anulabilitatea actelor administrative.

Intervenția actuală asupra organizării și funcționării Ministerului Finanțelor P_____ este realizată arbitrar, fără a fi expuse rațiunile pentru care se apreciază că, în precedent, aceeași autoritate (G_____ R_____) a stabilit un alt număr de posturi și o altă structură organizatorică (a stabilit eronat structura Ministerului Finanțelor P_____), și, mai grav, pare a fi imputată "culpei" consilierilor juridici din cadrul Ministerului Finanțelor P_____, care ar fi generat "întinderea excesivă pe orizontală a acestei structuri". •

Or, corpul funcționarilor publici din M_____ Finanțelor P_____ (cu precădere cei din Direcția Generală Juridică) nu poate genera modificări de structură în mod unilateral. Toate modificările succesive au fost generate în timp de rolul, atribuțiile (suplimentare), volumul de muncă și nu în ultimul rând de responsabilitățile încredințate Direcției Generale Juridice.

A subliniat reclamantul faptul că, toate modificările anterioare privind structura juridică din minister au fost precedate de evaluări consistente, s-au datorat în principal creșterii volumului de activitate (criteriu obiectiv), responsabilităților suplimentare acordate, fiind astfel temeinic motivate.

Pe de altă parte, G_____ R_____ (prin miniștrii de resort), își exercită atribuțiile încredințate și are obligația ca periodic, să evalueze calitatea activității î înalților funcționari publici/ funcționarilor publici de conducere (evaluări anual de demnitar).

Exercitându-și aceste prerogative, miniștrii finanțelor p_____ din perioada 2008-2019 au apreciat că modul în care Direcția Generală Juridică și-a îndeplinit atribuțiile încredințate a corespuns obiectivelor stabilite.

Mai mult, în decembrie 2019, Direcția Generală de Audit Intern a Ministerului Finanțelor P_____ a realizat o evaluare a activității Direcției Generale Juridice și, în conținutul/concluziile raportului, a reținut un grad ridicat de conformare a modului în care structura juridică (în forma Direcției Generale Juridice) își aduce la îndeplinire responsabilitățile încredințate prin Regulamentul de organizare și funcționare (Anexa 11 a plângerii prealabile). Mai mult, echipa de audit a reținut în urma controlului realitatea rapoartelor zilnice de activitate (ale fiecărui consilier juridic) și faptul că la nivelul Direcției Generale Juridice fiecare consilier juridic prezintă un grad de încărcare lunar de peste 100% din timpul de muncă.

În acest context o decizie de restructurare a Direcției Generale Juridice, contrară tuturor celor consemnate în documentele la care a făcut referire (care acoperă o perioadă de 14 ani), este arbitrară și de natură să pună în pericol interesele financiare/ patrimoniale ale statului român în litigiile interne și internaționale.

Alt argument de natură să susțină faptul că decizia de restructurare este nemotivată este împrejurarea că la nivelul Ministerului Finanțelor P_____ a fost înnființată Comisia de monitorizare a Ministerului Finanțelor P_____ prin Ordinul ministrului finanțelor p_____ nr. 2954/2018 (anexa 12-a plângerii prealabile).

Atribuțiile acestei comisii sunt (așa cum se indică prin denumire) de supraveghere a modului în care structurile din M_____ Finanțelor P_____ își exercită competențele încredințate / care sunt riscurile identificate în activitate / precum și propunerile de măsuri ce pot fi adoptate pentru înlăturarea respectivelor vulnerabilități.

Exercitarea competențelor de către acest organism nu a generat o analiză care să fie înnsoțită de propuneri de natura celor adoptate prin Hotărârea Guvernului nr. 380/2020.

În acest sens, scopul urmărit (eliberarea din funcție a directorului general/ înlăturarea din M_____ Finanțelor P_____) este contrar jurisprudenței Curții Constituționale raportat la dispozițiile Statutului funcționarilor publici (ex. Decizia nr. 32/2018 - anexa 13 a plângerii prealabile).

Față de considerentele anterior prezentate vizând reorganizări succesive, repetate, la intervale scurte de timp, rezultă că restructurările și reorganizările frecvente, realizate prin hotărâri de Guvern, cu consecința înființării/desființării/reînființării de posturi și a modificării de competențe și atribuții este de natură să determine o evidentă instabilitate instituțională într-un domeniu important, cel financiar-fiscal, care ar trebui să se caracterizeze prin stabilitate.

În acest mod, este afectată buna funcționare a Ministerului Finanțelor P_____ și a structurilor subordonate, nevoite să se adapteze continuu unei legislații lipsită de previzibilitate. Având în vedere că M_____ Finanțelor P_____ se subsumează conceptului de "instituție fundamentală a statului", astfel cum acesta a fost circumstanțiat în jurisprudența Curții Constituționale mai sus menționată, urmează să se constate că Hotărârea Guvernului nr. 380/2020 se înscrie pe aceeași linie de reglementare abuzivă - aptă să genereze prejudicii subsemnatului și funcționarilor publici din M_____ Finanțelor P_____.

În ceea ce privește propria situație, este evident că o analiză aprofundată care să justifice desființarea Direcției Generale Juridice lipsește cu desăvârșire.

O asemenea analiză aprofundată ar trebui să fie susținută de documente justificative care să confirme cele menționate de ministrul finanțelor p_____ în cuprinsul Notei de fundamentare.

Astfel, nu există vreun act de control sau mențiune în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare din care să reiasă că răspunsul structurii juridice la solicitările conducerii ministerului nu a fost unul oferit cu celeritate și permanent.

Nu au existat atenționări verbale/scrise sau sancțiuni aplicate conducerii structurii juridice. De asemenea, nu au existat depunctări în evaluarea profesională anuală a funcțiilor de conducere și calificative inferioare acordate acestora în ultimii 14 ani de activitate a structurii juridice în organizare integrată (anexa 16 a plângerii prealabile).

Direcția Generală Juridică are o activitate (avizare/elaborare acte normative-administrative/contencios/reprezentare în justiție) care, întotdeauna, s-a derulat integrat. În instrumentul de prezentare și motivare nu sunt redate avantajele urmărite sau așteptate prin segregarea activității. În contextul integrat, pot fi emise puncte de vedere unitare și se poate obține un rezultat optim din punct de vedere juridic în activitatea de consiliere a structurilor de specialitate ale ministerului sau în activitatea de coordonare a structurilor juridice teritoriale (foarte fiind organizate în mod identic cu cea centrală, integrând în cadrul unei structuri juridice unice activitate mixtă de avizare și reprezentare).

Faptul că managementul acestei direcții generale din ultimii 14 ani a fost performant se dovedește cu rapoartele de activitate mai sus menționate cât și concluziile rapoartelor de control / audit la care a fost supusă și care nu au reținut nicio carență managerială (anexa 18 a plângerii prealabile).

Cu caracter special, pentru a-și evalua calitatea serviciilor, în anul 2016, Direcția Generală Juridică a demarat cu acordul ministrului finanțelor p_____ o amplă acțiune de chestionare / evaluare a activității - din perspectiva structurilor Ministerului Finanțelor P_____ care au solicitat / beneficiat asistență juridică de specialitate în exercitarea propriilor competențe / atribuții. Rezultatele acestei evaluări sunt cele din Anexa 19 (se susține calitatea înaltă a serviciilor Direcției Generale Juridice).

Cu privire la managementul Direcției Generale Juridice, acesta a fost evaluat în luna decembrie 2018 de către o persoană calificată, angajată de M_____ Finanțelor P_____ (anexa 20 a plângerii prealabile), care a reținut "Particularitatea activității desfășurate în cadrul ministerului se referă la cantitatea, volumul de munca, specific depus în cadrul direcțiilor de specialitate, precum și gradul de importanță a rezultatelor muncii acestora, factori ce pot cauza stres profesional și afecta performanța angajaților (ex. Departamentul juridic)".

Cele 75 de posturi de care se face vorbire în Nota de fundamentare că ar fi alocate Direcției Generale Juridice nu sunt toate ocupate (parte sunt vacante). Utilizarea numărului (75) și raportarea la pragul de 25 de posturi prevăzut de lege ca număr minim în cazul unei direcții generale este însă realizată cu realitate.

S-a mai invocat faptul că în cazul actului administrativ nu s-au respectat prevederile Legii nr. 52/2003.

Anterior adoptării HG nr. 380/2020 aceasta a fost precedată de o hotărâre de Guvern adoptată în 07.05.2020 (anexa 21 a plângerii prealabile) care nu a respectat prevederile privind transparența decizională.

Astfel, potrivit art. 23 din HG nr. 561/2009 după obținerea avizelor instituțiilor, inițiatorul trebuia să transmită Secretariatului General al Guvernului, în original, forma finală a proiectului de act normativ, însoțit de eventualele observații și propuneri ale tuturor instituțiilor avizatoare, precum și de nota justificativă privind însușirea sau neînsușirea acestora.

Hotărârea Guvernului nr. 380/2020 a fost adoptată în ședința din data de 14.05.2020.

Proiectul hotărârii Guvernului (ce-a de-a doua formă) a fost publicat pe site-ul Ministerului Finanțelor P_____ în data de 12.05.2020 cu indicarea termenului de 10 zile în care pot fi formulate propuneri și observații (a anexa 24).

Nici acest termen, raportat la data adoptării 14.05.2020, nu a fost respectat iar urgența adoptării hotărârii nu a fost motivată.

Reclamantul a invocat faptul că în adoptarea hotărârii Guvernului a cărei suspendare se solicită nu a fost consultată Comisia paritară constituită la nivelul Ministerului Finanțelor P_____ (art. 487-489 din Codul administrativ):

Astfel, deși dezideratul declarat de pârât este cel de a îmbunătăți activitatea Ministerului Finanțelor P_____, Comisia paritară constituită la nivelul autorității nu a fost consultată/informată cu privire la demersul inițiatorului sau al emitentului.

În opinia reclamantului, e locvență privind atitudinea abuzivă a inițiatorului hotărârii Guvernului este împrejurarea că, în procedura de reorganizare a Agenției Naționale de Administrare, inițiatorul hotărârii Guvernului contestate prin prezenta a solicitat ANAF ca în procedura de reorganizare să aibă în vedere dispozițiile art. 487 - 489 din Codul administrativ.

Un alt motiv de nelegalitate îl constituie modul în care hotărârea Guvernului a desființat postul de director general și a înființat 2 direcții cu atribuții juridice în dispreț/cu încălcare art. 518 alin. (5) din Codul administrativ.

În temeiul art.518 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, "Reducerea unui post este justificată dacă atribuțiile aferente acestuia se modifică în proporție de peste 50% sau dacă sunt modificate condițiile specifice de ocupare a postului respectiv, referitoare la studii."

Așadar, textul de lege impune două condiții alternative pentru ca reducerea unui post să fie justificată și, astfel, permisă pentru a se putea realiza de către autoritatea publică cu respectarea prevederilor legale. Cele două condiții sunt:

a) modificarea atribuțiilor aferente postului în proporție de peste 50% și

b) schimbarea condițiilor specifice referitoare la studii pentru ocuparea respectivului post.

În cazul expres al reducerii postului de director general în cadrul Direcției Generale Juridice, prin raportare la noile funcții înființate, a solicitat că se constate că nu se poate vorbi despre o modificare a

atribuțiilor în proporție de peste 50%, iar în privința studiilor este evident că acestea nu pot fi altele decât cele juridice.

Prin urmare, în lipsa îndeplinirii acestor cerințe legale pentru reducerea unui post, există o îndoială puternică cu privire la legalitatea Hotărârii de Guvern nr.380/2020 care va avea ca efect dispariția postului de director general (în lipsa suspendării efectelor acesteia).

Această concluzie juridică reiese inclusiv din argumentele reținute de către Curtea Constituțională în jurisprudența sa. Astfel, în cuprinsul deciziei nr.647/2017, Curtea Constituțională a argumentat, la pct.24, că "în acest context, Curtea reține că prevederile art.100 din Legea nr. 188/1999, republicată, care detaliază condițiile în care poate interveni reorganizarea activității unei instituții sau autorități p_____, au în vedere și prevenirea abuzurilor în cazul reducerii unor posturi ale funcționarilor publici, în sensul desființării unor posturi exclusiv în vederea eliberării din funcție a persoanei funcționarului public care ocupă postul respectiv, urmată de schimbarea denumirii sau a condițiilor de ocupare a postului și scoaterea acestuia la concurs,".

Având în vedere cele precizate mai sus, singura concluzie care se poate desprinde este aceea că această presupusă reorganizare prin reducerea postului de director general în cadrul Direcției Generale Juridice constituie o modalitate mascată de înlăturare a unor funcționari publici din funcțiile deținute și înlocuirea lor cu alte persoane, ceea ce se suprapune perfect peste cele reținute de Curtea Constituțională în decizia nr.474/2019.

În concluzie, raportat la hotărârea Guvernului ce face obiectul prezentei acțiuni, reclamantul apreciază că îi este afectat statutul și dreptul la muncă, drept fundamental garantat de art.41 din Constituție, fiind încălcat și principiul stabilității în exercitarea funcției p_____, prevăzut de art. 373 lit. i) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019. Această soluție juridică reiese, în mod evident, din argumentația juridică a Înaltei Curți de Casație și Justiție, care, în Decizia nr.12/2016 (anexa 28 a plângerii prealabile) a analizat o situație asemănătoare.

Dintr-o altă perspectivă, reducerea postului de director general în cadrul Direcției Generale Juridice echivalează cu desființarea sa, iar, potrivit art.518 alin.(7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, „În cazul în care reorganizarea activității autorității sau instituției p_____ determină reducerea posturilor, autoritatea sau instituția publică nu poate înființa posturi similare celor desființate pentru o perioadă de un an de la data reorganizării.".

Or, desființarea acestui post va determina imposibilitatea înființării unor posturi similare, precum cele de director în cadrul Direcției C_____ și Direcției Juridic și Reglementare, cu consecința lipirii autorității p_____ de orice sprijin juridic în luarea deciziilor pentru o perioadă de cel puțin un an de la data reorganizării.

Astfel, adoptarea Hotărârii Guvernului nr.380/2020 de modificare a Hotărârii Guvernului nr.34/2009, prin desființarea postului de director general în cadrul Direcției Generale Juridice și înființarea a două posturi de director în cadrul Direcției C_____ și Direcției Juridic și Reglementare, apare efectuată cu încălcarea art.518 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, fapt care indică nelegalitatea ei.

Reclamantul a subliniat faptul că, de-a lungul carierei de funcționar public (de execuție și de conducere) în M_____ Finanțelor P_____ nu a fost sancționat niciodată exercitându-și atribuțiile încredințate de ministrul finanțelor p_____ (indiferent care a fost acesta) cu responsabilitate și în limitele stabilite prin lege.

A precizat că, raportul de evaluare pe anul 2019 - ultimul - este semnat de superiorul direct (secretarul general al Ministerului Finanțelor P_____) însă, nici până la data prezentei, actualul ministru al finanțelor p_____ nu a contrasemnat raportul de evaluare deși, conform legii, avea obligația să adopte

o decizie până la această dată.

În aceste condiții, pentru a expune și circumstanțe concrete ale cadrului în care s-a inițiat/adoptat Hotărârea Guvernului nr.380/2020, și a înțelege pe deplin necesitatea respectării condițiilor impuse prin lege pentru o procedură de reorganizare (din perspectiva considerentelor nenumăratelor decizii ale Curții constituționale și ale jurisprudenței instanțelor de judecată), reclamantul a supus atenției următoarele: în data de 11 iunie 2019, sub nr. xxxxx, Direcția Generală Juridică a emis mandat pentru structura teritorială (DGRFP C_____ - AJFP V_____) să formuleze apărări în nume statului român în litigiul nr. XXXXXXXXXXXXXXX - Judecătoria B_____ (anexa 30 a plângerii prealabile), pârâți în cauza respectivă fiind și părinții actualului ministru al finanțelor p_____.

Presiunea exercitată consideră că este de natură să pericliteze grav modul în care se vor efectua apărărilor Statului în cauza nr, XXXXXXXXXXXXXXX fiind evident că nu toți consilierii juridici/șefii acestora își vor asuma riscul de a pierde funcția publică exercitată pentru apărarea intereselor statului.

Nu în ultimul rând, solicitarea de suspendare a Hotărârii Guvernului nr. 380/2020 are ca fundament și atitudinea autorității față de respectarea drepturilor reclamantului în procedura de reorganizare.

Faptul că autoritatea publică a acționat/acționează cu rea-credință în inițierea și susținerea presupusei reorganizări reiese cu și mai multă evidență din faptul că, în paralel (dar separat de procedura de reorganizare demarată), M_____ Finanțelor P_____ a continuat / continuă să ocupe, prin transfer, alte posturi vacante de conducere și execuție pentru care sunt solicitate studii juridice.

În cazul său, este evident că reducerea postului de director general în cadrul Direcției Generale Juridice i-ar fi permis, în temeiul art.519 alin.(7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, să opteze pentru o funcție publică vacantă corespunzătoare (de același nivel), precum cea de director în cadrul Corpului de control.

În ceea ce privește paguba iminentă, ca a cărei producere a solicitat a fi preîntâmpinată, reclamantul a solicitat să se aibă în vedere faptul că, punerea în aplicare a prevederilor HG nr.380/2020 implică desființarea postului ocupat (director general al Direcției Generale Juridice) și lipsirea de veniturile de natură salarială aferente exercitării funcției p_____ respective într-un interval de maxim 45 de zile (termen prevăzut de HG nr. 380/2020), termen care a început să curgă de la data de 18.05.2020.

În acord cu cele consacrate jurisprudențial iminența producerii unei pagube trebuie dovedită de persoana lezată iar sub acest aspect circumstanțele expuse sunt de natură să probeze îndeplinirea condiției în prezenta cauză.

Mai mult, a solicitat să se observe că textul normativ anterior invocat instituie o obligație în sarcina autorității p_____ de a-i pune la dispoziție o asemenea funcție publică vacantă, lucru (temei legal) care în mod evident a fost încălcat/eludat prin faptul că s-a promovat un proiect de ordin de ocupare, prin transferul unei alte persoane.

În drept, reclamantul a invocat dispozițiile Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.

Pârâtul G_____ R_____ a formulat întâmpinare, prin care a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată formulată, în temeiul art.14 din Legea nr.554/2004, având ca obiect suspendarea executării Hotărârii Guvernului nr.380/2020 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr.34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor P_____.

În motivare, s-a arătat că, potrivit doctrinei și jurisprudenței, prezumția de legalitate și de veridicitate de care se bucură actul administrativ determină principiul executării acestuia din oficiu, actul administrativ unilateral fiind el însuși titlu executoriu.

A nu executa actele administrative, care sunt emise în baza legii, echivalează cu a nu executa legea, ceea ce într-un stat de drept este de neconceput.

Suspendarea executării actelor administrative constituie, prin urmare, o situație de excepție care intervine când legea o prevede, în limitele și condițiile anume reglementate. Având caracterul unei măsuri procesuale facultative și nu obligatorii pentru instanță, suspendarea poate fi dispusă numai după verificarea condițiilor impuse de art.14 și dovedirea faptului că este mai oportună neaplicarea temporară și provizorie a actului administrativ, decât aplicarea acestuia.

Consideră pârâtul că nu este îndeplinită condiția existenței unui caz bine justificat.

Potrivit doctrinei și jurisprudenței, se poate vorbi despre un caz bine justificat numai dacă din împrejurările cauzei rezultă o îndoială puternică și evidentă asupra prezumției de legalitate pe care se fundamentează caracterul executoriu al actului administrativ.

În speță, niciunul dintre pretinsele motive de nelegalitate invocate prin raportare la dispozițiile hotărârii de Guvern în discuție nu este de natură a răsturna prezumția menționată.

Sușinerile reclamantului sunt, în esență, aspecte ce țin de legalitatea actului și care pot face, cel mult obiectul unei cereri de anulare.

Însă, instanța investită cu o cerere de suspendare întemeiată pe dispozițiile Legii nr.554/2004 nu poate prejudeca fondul litigiului, aceste aspecte putând fi cercetate de instanța sesizată cu o cerere de anulare.

La o sumară pipăire a fondului, cercetând legalitatea Hotărârii Guvernului nr.380/2020, nu pot fi reținute elemente de vădită nelegalitate sau împrejurări de natură a crea o îndoială puternică și evidentă asupra legalității, veridicității și autenticității actului administrativ contestat, în condițiile în care, așa cum a arătat, nu se pot antama în această etapă procesuală aspecte de fond.

Principiul legalității actului administrativ presupune respectarea anumitor cerințe: actul să fie adoptat sau emis de către autoritățile competente din punct de vedere material/teritorial și în limitele acestor competențe; conținutul actului administrativ să fie conform cu conținutul legii în baza căruia este emis; actul să corespundă scopului urmărit de legea pe care o pune în executare; actul să fie adoptat sau emis în forma specifică actelor administrative și cu respectarea normelor de tehnică legislativă prevăzute de lege.

În încercarea de a justifica acele împrejurări de natură a atrage măsura excepțională a suspendării actului, reclamantul susține că nu a fost solicitat avizul de legalitate de la direcțiile de specialitate și „procedura de inițiere și adoptare a actului administrativ s-a derulat fără vreo viză de legalitate”.

Cu privire la această critică, pârâtul a arătat că potrivit art.402 alin.(1) din Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare: "Autoritățile și instituțiile p_____ au obligația de a solicita Agenției Naționale a Funcționarilor Publici avizul privind funcțiile publice prevăzute la art.385 alin.(1) și (2), cu excepția celor care beneficiază de statute speciale în condițiile legii, la stabilirea sau modificarea structurii de funcții p_____ pentru fiecare autoritate și instituție publică, în parte, de către conducătorul acesteia, pe baza activității lor prevăzute la art.370 alin.(1)-(3), precum și reorganizarea activității autorității sau instituției p_____, în condițiile prevăzute la art.408."

Prin urmare legea prevede răspunderea conducătorului instituției în stabilirea sau modificarea de funcții p_____ pentru care se poate solicita avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. A.N.F.P. a avizat favorabil proiectul actului a cărui suspendare se solicită în prezenta cauză.

Totodată, a menționat că în ceea ce privește avizul de legalitate, M_____ Justiției, organ de specialitate al administrației p_____ centrale, conform art.6 pct. II pct.6 din Hotărârea Guvernului

nr.652/2009, analizează și avizează, după caz, exclusiv din punctul de vedere al constituționalității, legalității și tehnicii legislative, proiectele de acte normative elaborate de alte ministere. Proiectul de hotărâre de Guvern, care între timp a devenit Hotărârea Guvernului nr. 380/2020, a primit aviz favorabil din partea Ministerului Justiției.

În ceea ce privește susținerea reclamantului că Hotărârea Guvernului nr.380/2020 a fost emisă cu încălcarea prevederilor art.518 alin.(6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare, consideră că aceasta este neîntemeiată pentru următoarele motive:

Textul de lege presupus a fi încălcat are următorul conținut: "Reorganizarea activității autorității sau instituției p_____ are loc în situații temeinic justificate cel mult o dată într-un interval de 6 luni consecutive, cu excepția situației în care intervin modificări legislative care determină necesitatea reorganizării acestora."

În cazul în care instanța consideră că un act administrativ de organizare și funcționare a unei instituții sau a unei autorități p_____ nu poate determina modificări legislative care să producă reorganizarea acestora, a menționat că ultima reorganizare a aparatului propriu al Ministerului Finanțelor P_____ s-a desfășurat în septembrie 2019, existând o perioadă mai mare de 6 luni între cele două reorganizări ale aparatului propriu al Ministerului Finanțelor P_____. În ceea ce privește Hotărârea Guvernului nr.8/2020 invocată de către reclamant ca fiind ultima reorganizare a ministerului, a menționat că aceasta a adus modificări în ceea ce privește atribuțiile ministerului prin preluarea, în subordine, a unor instituții p_____ cu personalitate juridică și totodată, diminuarea atribuțiilor ministerului din punct de vedere instituțional prin plecarea unor alte instituții p_____ din subordinea ministerului. Aceste modificări aduse de către Hotărârea Guvernului nr.8/2020 nu au afectat structura organizatorică a aparatului propriu al Ministerului Finanțelor P_____. În concluzie, în ceea ce privește prevederile Hotărârii Guvernului nr.380/2020 nu au fost încălcate prevederile art. 518 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare. De altfel, Agenția Națională a Funcționarilor Publici a avizat favorabil proiectul de hotărâre de Guvern, în calitate de autoritate competentă.

Apreciază că, în speță, nu s-a conturat vreo situație de fapt de natură a genera suspiciuni rezonabile cu privire la emiterea actului. Prin cererea de suspendare, reclamantul a argumentat existența cazului bine justificat, prin prisma unor aspecte ce țin de fondul actului contestat ce pot fi clarificate doar cu ocazia cercetării fondului.

Consideră pârâtul că nu este îndeplinită nici condiția unei pagube iminente.

Reclamantul nu a probat iminența producerii unui astfel de prejudiciu material asupra patrimoniului său.

De asemenea, a solicitat să se observe faptul că prin dispozițiile art.14, coroborate cu cele ale art.15 din Legea nr.554/2004, au fost instituite măsuri de protecție pentru particulari împotriva unor pagube care cu greu ar putea fi acoperite, chiar și în condițiile în care actul administrativ ar fi anulat.

Cu privire la condiția pagubei iminente, este evident că instanța trebuie să verifice gravitatea și iminența producerii prejudiciului în funcție de toate circumstanțele cauzei, cu respectarea principiului proporționalității.

De remarcat că, în speță, nu suntem în situația unei încetări a raporturilor de serviciu sau a pierderii veniturilor aferente, neexistând un ordin emis în acest sens, acțiunea reclamantului fiind prematur introdusă.

Actul administrativ a cărui suspendare se solicită, respectiv Hotărârea Guvernului nr.380/2020 pentru

modificarea Hotărârii Guvernului nr.34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor P_____ (publicată în M.O. nr. 408 din 18 mai 2020) dispune la art. II „Aplicarea procedurilor legale privind reorganizarea Ministerului Finanțelor P_____ se realizează în termen de maximum 45 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei hotărâri, cu respectarea dispozițiilor legale și a regimului juridic aplicabil fiecărei categorii de personal.”

Reclamantul nu se poate considera persoană vătămată în condițiile în care procesul de reorganizare al ministerului nu numai că nu s-a finalizat, ci nici măcar nu a început. Astfel, procesul de reorganizare a ministerului va începe după transmiterea către A.N.F.P. a documentelor prevăzute în Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr.1886/2019 privind aprobarea listei documentelor necesare pentru obținerea avizului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, precum și a modalității de transmitere a acestora de către autoritățile și instituțiile p_____, publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 699/2019. Astfel, M_____ Finanțelor P_____ este condiționat pentru a începe reorganizarea în baza modificărilor legislative. aduse de Hotărârea Guvernului nr.3 80/2020 de obținerea unui aviz prealabil și obligatoriu pentru modificarea sau stabilirea funcțiilor p_____ așa cum prevede art.402 alin.(1) și alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare. în acest caz, Agenția Națională a Funcționarilor Publici are posibilitatea ca în caz de constatare a încălcării unor prevederi legale să nu acorde avizul favorabil reorganizării ministerului.

Suspendarea dispusă în condițiile Legii nr.554/2004 are caracterul unei măsuri procesuale facultative și nu obligatorii pentru instanță, putând fi dispusă numai după verificarea riguroasă a îndeplinirii condițiilor impuse de art.14 coroborat cu art.15 și dovedirea faptului că este mai oportună neaplicarea temporară și provizorie a actului administrativ, decât aplicarea acestuia, așadar, fără a fi luate măsuri definitive cu privire la fondul litigiului dintre părți.

Consideră că admiterea prezentei cereri de suspendare în sensul de a da satisfacție intereselor particulare ale părții reclamante înseamnă o ingerință a instanței de contencios administrativ în procesul decizional și în exercitarea dreptului de apreciere recunoscut în mod expres de lege autorităților pârâte în realizarea atribuțiilor date de lege în competența fiecăreia.

Față de cele arătate, a solicitat să se constate că nu este îndeplinită niciuna dintre condițiile prevăzute de lege, cu atât mai puțin acestea nu sunt îndeplinite cumulativ, (cum în mod expres prevede textul de lege) și să se dispună respingerea cererii de suspendare, ca neîntemeiată.

M_____ Finanțelor P_____, prin apărător ales, a formulat cerere de intervenție accesorie în favoarea G_____ R_____.

În motivare, a prezentat argumente pentru admisibilitatea în principiu a cererii de intervenție accesorie, raportat la dispozițiile art. 61 alin. (1) C. Proc. Civ.

A susținut că cererea reclamantului depășește cadrul juridic privind competența restrânsă a instanței de judecată care privește procedura specifică a cererii de suspendare a efectelor unui act administrativ, în realitate instanța fiind investită cu examinarea pe fond a legalității HG nr.380/2020.

În raport de art.14 din Legea nr.554/2004, instanța de judecată urmează să aibă în vedere inadmisibilitatea cererii de suspendare față de modalitatea în care este argumentat cazul bine justificat, reclamantul investind instanța de judecată cu însăși soluționarea pe fond a disputei generate de contestarea legalității HG nr.380/2020.

Or, în cadrul procedurii speciale fundamentate pe art.14 din Legea nr.554/2004, competența instanței de judecată este limitată exclusiv la „pipăirea fondului”, fără a avea posibilitatea analizării tuturor

motivelor ce vizează pe fond pretinsa nelegalitate a actului administrativ contestat.

De altfel, motivarea cererii de către reclamant nu reprezintă altceva decât reiterarea în extenso a plângerii prealabile, împrejurare probată prin reiterarea în structura cererii a solicitării de revocare a HG nr.380/2020. Or, instituția revocării este specifică exclusiv fazei administrative de contestare a unui act administrativ.

Astfel ca, fata de neprezentarea în concret a motivelor ce susțin aparenta în drept, circumscrise strict rigorilor restrictive ale procedurii speciale a cererii de suspendare, instanța urmează să aibă în vedere reversul procesual al respingerii cererii ca inadmisibilă, data fiind investirea instanței cu examinarea pe fond a legalității HG nr.380/2020.

Aspectele invocate de către reclamant nu sunt de natura a crea îndoieli serioase cât privește legalitatea HG nr.380/2020, prin cererea de suspendare a executării acesteia fiind prezentate trunchiat împrejurări care fie nu se susțin prin raportare la situația de drept în discuție, fie sunt străine unei analize de legalitate a actului administrativ.

Privit în întregul sau, demersul reclamantului reflectă de fapt nemulțumirea proprie, fata de efectele reorganizării Ministerului Finanțelor P_____, inducând existența unui scop subversiv al restructurării, respectiv eliminarea sa nemeritată din funcția de Director General Juridic, ocupată timp de 14 ani.

Ceea ce omite însă reclamantul să evidențieze, este faptul că în realitate reorganizarea vizată prin HG nr.380/2020 are în vedere restructurarea unui număr de unsprezece (11) direcții din cadrul Ministerului de Finanțe, prin comasări sau divizări, rezultatul constând în reducerea a 202 de posturi ale aparatului de lucru al ministrului (conform art. I pct. i din HG nr.380/2020, prin restrângerea de la 1917 posturi, la 1517 posturi).

Mai mult, conform art. I pct.2 din HG nr.380/2020, printre funcțiile supuse restructurării este și cea de secretar de stat (funcție asimilată demnității de ministru), urmând că în cadrul Ministerului, funcțiile de secretar de stat să fie restrânse de la șase secretari de stat, la patru, prin reducerea inclusiv a unui număr de opt (8) posturi aferente cabinetelor acestora. Deci, restructurarea vizează categorii extinse de funcții, aparținând unor structuri diverse din Minister, Direcția Generală Juridică fiind doar una dintre aceste structuri.

Deci, contrar afirmațiilor reclamantului, reorganizarea vizată prin adoptarea HG nr.380/2020 este un proces amplu de restructurare substanțială a structurii de organizare a Ministerului Finanțelor P_____, generat de necesitatea optimizării proceselor manageriale, fiind identificate structuri interne paralele care îndeplinesc aceeași funcțiune sau desfășoară activități conexe, sau structuri care desfășoară activități cu caracter funcțional, dar și auxiliar, impunându-se separarea administrativă a acestor funcțiuni.

Procesul de reorganizare răspunde nevoii de eficientizare a activității din cadrul ministerului, de debirocratizarea excesivă, reducerea cheltuielilor cu resursa umană necesară. Iar, fata de modalitatea eliptică în care reclamantul prezintă realitatea, inducând ideea restructurării exclusiv a Direcției Generale Juridice, se impune completarea informațiilor, prin mențiunea că în cadrul procesului de reorganizare sunt vizate mai multe structuri.

Or, s-a considerat, fiind o chestiune de oportunitate ce nu poate forma obiect de contestare în instanță, că din punct de vedere managerial, această organizare a condus la o funcționare greoaie a activității în cadrul Direcției Generale Juridice, supradimensionată, fiind de 3 ori mai mare (75 de posturi) decât norma minimă stabilită de lege pentru o direcție generală, cu efecte adverse în ceea ce privește îndeplinirea funcțiilor manageriale de previziune-planificare, organizare, antrenare-motivare, control și evaluarea personalului.

În consecință, desființarea acestei direcții și înființarea a două direcții distincte, cu funcțiuni specifice, prin înființarea unei direcții de reglementare numită Direcția Juridic și Reglementare și o altă direcție care să desfășoare cu precădere activitatea de contencios, numită Direcția C _____ este nu doar pe deplin legală, dar este și justificată, fiind de altfel frecvent întâlnită atât în organigrama diverselor autorități p _____ centrale, dar și a unor entități private cu expunere însemnată din punct de vedere al obiectului de activitate îndeplinit.

Aceste chestiuni nu țin însă de legalitatea actului administrativ, nefiind încălcată nicio normă legală cu atât mai puțin una imperativă, ci au în vedere procesul de implementare a unui deziderat ce se vrea extins la nivelul întregului aparat central, respectiv eficientizarea atât a resurselor umane și financiare, dar mai ales a organizării unor structuri operaționale și eficiente.

Sigur că în acest registru, procesul de reorganizare poate să genereze nemulțumiri în rândul funcționarilor ce ocupau funcții de conducere a direcțiilor vizate prin restructurare, având în vedere că atribuțiile acestora urmează să fie redimensionate în mod corespunzător.

Astfel cum a arătat și cum rezulta din chiar textul HG nr.380/2020, susținut prin Nota de fundamentare, reorganizarea Ministerului Finanțelor P _____ are la bază necesitatea perfecționării structurii organizatorice și optimizarea proceselor manageriale, corelativ cu reducerea costurilor asociate unor posturi din aparatul de lucru al ministrului, apreciate ca nefiind necesare, proces ce privește în ansamblu structura de organizare a Ministerului, oportunitatea acestei decizii neputând fi luată în discuție în cadrul prezentului demers.

Sub aspectul viciilor preliminare invocate de către reclamant, instanța urmează să constate omisiunea chiar a reclamantului de a indica textele de lege în raport de care propune efectuarea examenului sumar de legalitate a HG nr.380/2020.

Având în vedere că discuțiile în cadrul prezentei proceduri se rezumă strict la examinarea actului cu privire la care este invocată neconformitatea cu legea, prin raportare clară la textul de lege vizat, neindicarea unui asemenea text nu face decât să elimine orice suspiciune vizând nelegalitatea sa.

Pe de altă parte, instanța urmează să aibă în vedere că neimplicarea departamentelor interne într-un proces de reorganizare a instituției nu reprezintă un demers care să condiționeze valabilitatea actului administrativ în cauză, acestea neavând un rol decizional cu privire la adoptarea măsurilor vizate prin hotărârea de guvern.

Totodată, reclamantul susține că HG nr.380/2020 ar fi fost emisă cu încălcarea prevederilor art.518 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare, care dispune "Reorganizarea activității autorității sau instituției p _____ are loc în situații temeinic justificate cel mult o dată într-un interval de 6 luni consecutive, cu excepția situației în care intervin modificări legislative care determină necesitatea reorganizării acestora."

Contrar susținerilor reclamantului, instanța urmează să constate că HG nr.8/2020, invocată ca argument în susținerea nelegalității HG nr.380/2020, nu a privit un proces de restructurare/reorganizare a Ministerului Finanțelor P _____, în sensul vizat de art.518 alin.6 din Codul administrativ. Susținerile reclamantului sunt trunchiate prezentate, acesta neputând fi exonerat de reproșul relei credințe în invocarea deformată a unor reglementări legale și efectele acestora asupra organizării Ministerului Finanțelor P _____

Astfel cum cu claritate și explicit rezulta din Nota de fundamentare a HG nr.8/2020, obiectivul acesteia a privit strict implementarea art.2 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 68/2019 privind stabilirea unor măsuri la nivelul administrației p _____ centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, în raport de care:

- M_____ Finanțelor P_____ a preluat în subordine Oficiul N_____ pentru Jocuri de N_____ și Oficiul N_____ de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor, din subordinea Guvernului și coordonarea prim-ministrului;

- Ministerului Finanțelor P_____ i-a fost preluat din subordine Compania Națională "Loteria Română" - SA., fiind trecută sub autoritatea Ministerului Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri, precum și Agenția Națională pentru Achiziții P_____ care a fost trecută în subordinea Secretariatului General al Guvernului.

Astfel ca, în corelare directă cu reconfigurarea atribuțiilor antrenată de efectele OUG nr.68/2019, prin HG nr.8/2020 au fost operate ajustările normative corespunzătoare, în vederea alinierii strict a atribuțiilor de coordonare a Ministerului Finanțelor P_____, la cadrul normativ de rang superior. Astfel:

Deci, HG nr.8/2020 a adus modificări doar în ceea ce privește reconfigurarea atribuțiilor Ministerului Finanțelor P_____ atât în sensul extinderii acestora ca efect al preluării în subordine a unor instituții p_____ cu personalitate juridică (Oficiul N_____ pentru Jocuri de N_____ și Oficiul N_____ de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor), cât și al restrângerii acestor atribuții, ca efect al desprinderii altor instituții p_____ din subordinea ministerului (Compania Națională "Loteria Română" și Agenția Națională pentru Achiziții P_____).

În realitate, ultima reorganizare a aparatului propriu al Ministerului Finanțelor P_____ a fost în cursul lunii septembrie 2019, efectele HG nr.8/2020 nevizând structura organizatorică internă a aparatului propriu al Ministerului Finanțelor P_____.

Astfel ca, nu există o incompatibilitate din punct de vedere temporal _____8/2020 și HG nr.380/2020, în sensul încălcării prevederilor art.518 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare, obiectul de reglementare vizând aspecte cu totul diferite.

De altfel, inclusiv în analiza acestui aspect este important de reținut că în sensul întăririi prezumției de legalitate a HG nr.380/2020 stau chiar avizele favorabile emise de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici și M_____ de Justiție, cu privire la proiectul actului administrativ contestat, nefiind reținut vreun aspect de neconformitate a HG 380/2020 cu prevederile legale.

Sușinerile reclamantului în sensul că nu ar fi fost solicitat avizul de legalitate de la direcțiile de specialitate, procedura de inițiere și adoptare a actului administrativ derulându-se fără vreo viză de legalitate sunt neîntemeiate.

Proiectul HG nr.380/2020 are atât avizul favorabil al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, obținut în conformitate cu art.402 alin.(i) raportat la art.385 alin.1 și alin.2, respectiv art.370 alin.1 - alin.3 și art.408 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cât și avizul de legalitate favorabil al Ministerului de Justiție, obținut conform art.6 pct. II pct.6 din Hotărârea Guvernului nr.652/2009.

M_____ de Justiție analizează și avizează proiectele de acte normative elaborate de alte ministere, exclusiv din punctul de vedere al constituționalității, legalității și tehnicii legislative, avizul favorabil al acestuia constituind un argument împotriva afirmațiilor speculative aduse în discuție de reclamant.

Cât privește celelalte susțineri ale reclamantului, în sensul că HG nr.380/2020 nu ar fi motivată, sau că ar contraveni Legii nr.52/2003 prin raportare la o altă hotărâre de guvern cu privire la care este invocată netransparența decizională, precum și faptul că ar fi fost încălcate prevederile art.487 - 489 din Codul administrativ întrucât nu ar fi fost consultată comisia paritară, a arătat că și acestea sunt neîntemeiate.

Nota de fundamentare a HG nr.380/2020, corelată cu celelalte probe din dosar, lipsește de fundament

susținerea reclamantului cat privește nemotivarea emiterii HG nr.380/2020. Din acest punct trebuie departajat caracterul formal al nemotivării actului administrativ, de împrejurarea unei eventuale incompatibilități a acestei motivări cu interesul personal al reclamantului. Actul administrativ contestat este fundamentat pe verificări/evaluări și constatări ale activității desfășurate la nivelul Ministerului Finanțelor P_____, care, cel puțin la nivel de aparenta, nu doar ca nu afectează prezumția de legalitate a HG nr.380/2020, dar o întărește, sub acest aspect.

În mod similar, a solicitat instanței sa constate deplina compatibilitate a HG nr.380/2020 cu prevederile Legii nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. De altfel, instanța urmează sa constate ca într-un mod ambiguu, reclamantul aduce de fapt în analiza legalitatea unui alt act adoptat de către G_____ R_____, respectiv o hotărâre de guvern adoptata în 07.05.2020, fără sa lămurească care este legătura dintre cele doua acte administrative, dar mai mult, care ar fi relevanta aspectelor învederate.

Mai mult, reclamantul a invocat o pretinsa nelegalitate a unei hotărâri de guvern în raport de o alta hotărâre de guvern (561/2009). Or, ambele reglementari au forța juridica egala, aparținând aceluiași emitent. Astfel ca, principial nu se poate pune în discuție legalitatea unui act administrative prin raportare la un act administrativ de aceeași forța juridica, singurul examen de legalitate admisibil fiind raportarea pe verticala e efectelor actelor juridice, prin verificarea armonizării actelor de o forța juridica inferioara, perimetrului de reglementare trasat prin actul juridic superior căruia i se subordonează.

Totodată, ca aspect ce considera a fi suficient examenului preliminar cu care este investita instanța de judecata, cu referire la consultarea comisiei paritare, intervenientul a afirmat ca, în acord cu art.489 alin.2 din Codul administrativ, chiar și daca aspectele învederate de către reclamant s-ar susține, avizele comisiilor paritare sunt "consultative", neavând prin urmare valența influențării/afectării legalității actului administrativ în discuție.

A solicitat instanței sa aibă în vedere incidența principiului proporționalității - ca și criteriu de exercitare a controlului jurisdicțional, prin aprecierea prioritizării naturii și importanței intereselor părților din dosar.

Acest principiu este aplicabil în procedurile judiciare care privesc protecția unui drept privat în contrapartida protecției interesului public, esența acestuia constând în capacitatea de a combina principiuul constituțional liberal cu apărarea drepturilor și intereselor fundamentale ale statului.

Din aceasta perspectiva, instanța de judecata urmează sa constate ca nu exista indicii temeinice de nelegalitate a HG nr.380/2020 care sa impună suspendarea efectelor acesteia, interesul public al punerii în executare a HG nr.380/2020 prevalând asupra interesului privat al reclamantului de a fi blocata procedura de reorganizarea interna a Ministerului Finanțelor P_____, în special ca prejudiciul iminent și urgenta unei asemenea masuri, nu sunt justificate.

În ceea ce privește "paguba iminentă", intervenientul a arătat că a spectele invocate de către reclamant în motivarea prejudiciului, sunt efecte firești ale adoptării unui act administrativ de natura HG nr.380/2020, suspendarea efectelor acestuia fiind însa o măsura ce prin natura sa reclama necesitatea producerii unor dovezi adecvate gravitației și caracterului excepțional al unei atare masuri. Or, prejudiciul invocat de către reclamant - lipsirea de veniturile salariale aferente funcției p_____ exercitate în prezent - nu are nici caracter cert/iminent și nici ireversibil, neimpunându-se cu titlu de măsura excepționala, suspendarea - de urgenta - a executării HG nr.380/2020.

Mai mult, în ceea ce privește urgența, asimilată noțiunii de pagubă iminentă în înțelesul art. 14 din Legea nr. 554/2004, cerința textului de lege nu este îndeplinită, inclusiv din perspectiva faptului ca nu suntem în situația unei încetări a raporturilor de serviciu sau a pierderii (imEDIATE) a veniturilor aferente, atâta vreme cat nu exista un ordin individual emis în sensul încetării raporturilor de munca.

D_____ în raport de emiterea unui astfel de ordin de către M_____ Finanțelor P_____ (și nu de către Guvern) ar putea genera analiza unei eventuale incidente a prejudiciului constând pierderea veniturilor salariale, HG nr.380/2020 - ca act de organizare internă, ce are mai cu seama caracterul unei operațiuni administrative în cadrul procedurii de reorganizare efectivă a Ministerului Finanțelor P_____, neavând un asemenea efect.

Măsurile individuale în sensul încetării raporturilor de muncă, prin ordine specifice emise în acest sens, nu au fost dispuse, procesul efectiv de reorganizare a Ministerului Finanțelor P_____ nefiind demarat. Procedura impune transmiterea către Agenția Națională a Funcționarilor Publici a documentelor prevăzute în Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr.1886/2019 privind aprobarea listei documentelor necesare pentru obținerea avizului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, precum și a modalității de transmitere a acestora de către autoritățile și instituțiile p_____, publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 699/2019.

În raport de aspectele învederate, instanța urmează să constate că în cauză nu este îndeplinită niciuna dintre condițiile legale ce în mod cumulativ pot fundamenta suspendarea executării unui act administrativ, context în care se impune respingerea cererii de suspendare a executării HG nr.380/2020.

Pârâtul M_____ Finanțelor P_____ a formulat și o a doua cerere de intervenție accesorie în cauză, prin care a completat argumentele prezentate prin cererea de intervenție inițială, formulată prin apărătorul ales.

În motivare, a invocat dispozițiile art. 61 Cod procedura civilă în ceea ce privește admisibilitatea în principiu, susținând că, în condițiile în care obiectul prezentei cauze constă în suspendarea executării Hotărârii de Guvern nr.380/2020 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor P_____, în cauză condiția interesului este îndeplinită atâta timp cât reorganizarea instituției este afectată.

A invocat excepția lipsei de interes a reclamantului în promovarea prezentei acțiuni deoarece acesta nu se poate considera persoană vătămată în condițiile în care procesul de reorganizare al Ministerului Finanțelor P_____ nu numai că nu s-a finalizat, ci nici măcar nu a început.

Astfel, este important de menționat încă de la început faptul că procesul de reorganizare al ministerului va începe odată cu transmiterea documentelor cerute de Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, ordin cu caracter normativ, emis în baza art. 402 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare, Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 1886/2019 privind aprobarea listei documentelor necesare pentru obținerea avizului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, precum și a modalității de transmitere a acestora de către autoritățile și instituțiile p_____, publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 699/2019.

M_____ Finanțelor P_____ este condiționat pentru a începe reorganizarea în baza modificărilor legislative aduse de Hotărârea Guvernului nr. 380/2020 de obținerea unui aviz prealabil și obligatoriu pentru modificarea sau stabilirea funcțiilor p_____ așa cum prevede art. 402 alin. (1) și alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare. În acest caz, Agenția Națională a Funcționarilor Publici are posibilitatea ca în caz de constatare a încălcării unor prevederi legale să nu acorde avizul favorabil reorganizării ministerului.

Pe fondul cauzei, a învederat că nu sunt îndeplinite cumulativ condițiile prevăzute în mod expres de art. 14 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.

Cazul bine justificat nu poate fi argumentat prin invocarea unor aspecte ce țin de legalitatea unui act,

întrucât acestea vizează fondul actului, care se analizează numai în cadrul unei acțiuni în anulare.

P_____ la anularea de către o instanța judecătorească, actul a cărei suspendare se solicita se bucura de prezumția de legalitate. În caz contrar s-ar anticipa soluția ce va fi data pe fondul cauzei, ajungându-se propriu-zis la o prejudecare a fondului, ceea ce ar contraveni dispozițiilor art. 14 din Legea nr.554/2004.

Suspendarea executării actelor administrative constituie, prin urmare, o situație de excepție care intervine când legea o prevede, în limitele și condițiile expres reglementate.

În acest sens s-a pronunțat Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de C_____ Administrativ și Fiscal prin Decizia nr. 2447/11.05.2007 în care s-a reținut ca "susținerile elaborate ale reclamantei în sensul existenței cazului bine justificat nu poate fi constatat întrucât nu s-a demonstrat existența unor motive temeinice care să pună la îndoială legalitatea actului administrativ".

Totodată, prin Decizia nr. 257/27.10.2006 Curtea Constituțională a reținut ca "suspendarea actelor administrative reprezintă totodată o situație de excepție, întrucât acestea se bucura de prezumția de legalitate".

Prin emiterea Hotărârii de Guvern mai sus menționată s-a urmărit perfecționarea structurii organizatorice și optimizarea proceselor manageriale în cadrul Ministerului Finanțelor P_____, fapt ce reprezintă cerințe permanente în vederea realizării scopului acestuia.

În acest sens, M_____ a identificat o _____ măsuri necesare pentru reducerea cheltuielilor cu resursa umană, precum și pentru îmbunătățirea proceselor de activitate prin comasarea unor structuri care îndeplinesc aceeași funcțiune sau care desfășoară activități conexe, pe de o parte, iar pe de altă parte a identificat structuri care desfășoară și activități cu caracter funcțional, dar și activități cu caracter auxiliar, fiind necesară o separare a acestora și implicit desființarea acestor structuri și înființarea unor noi structuri corespunzătoare rolului lor.

Scopul acestor măsuri este reducerea cheltuielilor și îmbunătățirea managementului prin scurtarea circuitului informațional-decizional și printr-o mai mare coerență a acestuia, motiv pentru care susținerile privitoare la nemotivarea acestui act normativ nu pot fi reținute în soluționare favorabilă a cauzei.

A precizat că Direcția Generală Juridică duce la îndeplinire două funcții total diferite, cu roluri și scopuri diferite stabilite de HG nr.34/2009, conform art. 2, alin.(2), lit. b) de reglementare și sinteză, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar pentru realizarea obiectivelor strategice în domeniul finanțelor p_____ și lit. c) de reprezentare, prin care se asigură, în numele statului român și al Guvernului R_____, reprezentarea pe plan intern și extern în domeniul său de activitate și în limitele stabilite prin actele normative în vigoare.

Din punct de vedere managerial, această organizare a condus la o funcționare greoaie a activității în cadrul Direcției Generale Juridice, cauzată de întinderea excesivă pe orizontală a acestei structuri care este de 3 ori mai mare (75 de posturi) decât norma minimă stabilită de lege pentru o direcție generală, ridicând probleme în ceea ce privește îndeplinirea funcțiilor manageriale de previziune-planificare, organizare, antrenare-motivare, control și evaluare.

În ceea ce privește susținerea conform căreia Hotărârea de Guvern a fost emisă cu încălcarea prevederilor art. 518 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, a susținut că, și în situația ipotetică în care s-ar considera că un HG de organizare și funcționare a unei instituții sau a unei autorități p_____ nu poate determina modificări legislative care să producă reorganizarea acestora, ultima reorganizare a aparatului propriu al Ministerului Finanțelor P_____ s-a desfășurat în septembrie 2019, conform avizului Agenției Naționale a Funcționarilor

Publici nr. xxxxx/2019, existând o perioadă mai mare de 6 luni între cele două reorganizări ale aparatului propriu al Ministerului Finanțelor P_____.

Referitor la Hotărârea Guvernului nr. 8/2020 invocată de către reclamant ca fiind ultima reorganizare a ministerului, a menționat că aceasta a adus modificări în ceea ce privește atribuțiile ministerului prin preluarea, în subordine, a unor instituții p_____ cu personalitate juridică și totodată, diminuarea atribuțiilor ministerului din punct de vedere instituțional prin plecarea unor alte instituții p_____ din subordinea ministerului.

Aceste modificări aduse de către Hotărârea Guvernului nr. 8/2020 nu au afectat structura organizatorică a aparatului propriu al Ministerului Finanțelor P_____.

În concluzie, în ceea ce privește prevederile Hotărârii Guvernului nr. 380/ 2020, nu au fost încălcate prevederile art. 518 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare.

De altfel, este important de precizat faptul ca Agenția Națională a Funcționarilor Publici a avizat favorabil proiectul de hotărâre de Guvern, în calitate de autoritate competentă, astfel cum a precizat M_____ Justiției prin adresa nr. 2/xxxxx/2020.

Invocarea reclamantului referitoare la nerespectarea prevederilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, o apreciază ca fiind neîntemeiată în condițiile în care acesta a luat cunoștință de proiectul Hotărârii de Guvern în timp util, fapt dovedit prin Memoriul adresat conducerii ministerului cu nr. xxxxxx/08.05.2020.

Și în ceea ce privește susținerea conform căreia nu a fost solicitat avizul de legalitate de la direcțiile de specialitate apreciază ca aceasta este neîntemeiată în condițiile în care, așa cum am arătat și mai sus, art. 402 alin. (1) dă în sarcina și în răspunderea conducătorului instituției stabilirea sau modificarea de funcții p_____ pentru a putea solicita avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Pe de altă parte, direcțiile de specialitate invocate nu ar fi putut, chiar și în situația în care ar fi avut atribuții în acest sens, răspunde cu obiectivitate unei eventuale solicitări pentru sprijinirea conducătorului instituției deoarece acestea erau parte implicată în procesul de reorganizare.

Mai mult decât atât, a menționat că M_____ Justiției analizează și avizează, după caz, exclusiv din punctul de vedere al constituționalității, legalității și tehnicii legislative, proiectele de acte normative elaborate de alte ministere, conform art. 6 pct. II pct. 6 din Hotărârea Guvernului nr. 652/2009, care a emis avizul favorabil pentru proiectul de hotărâre de Guvern care între timp a devenit Hotărârea Guvernului nr. 380/2020.

În ceea ce privește a doua condiție, respectiv prevenirea unei pagube iminente, a arătat că reclamantul nu aduce vreun argument care să susțină cererea de suspendare întemeiată pe art.14 din Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ.

Reclamantul nu a făcut dovada unei pagube iminente și care nu va putea fi reparată, așa cum cer dispozițiile legale privitoare la suspendarea unui act administrative, limitându-se doar în a preciza ca postul pe care îl ocupă va fi desființat fiind astfel lipsit de veniturile de natura salarială .

O asemenea motivare a pagubei iminente nu poate fi reținută în soluționarea favorabilă a cauzei în condițiile în care reclamantului i se va oferi posibilitatea de a opta și de a concura pentru posturile de conducere ce vor rezulta din înființarea a două direcții distincte, o direcție de reglementare și care să îndeplinească celelalte atribute ale profesiei de consilier juridic, numită Direcția Juridic și Reglementare și o altă direcție care să desfășoare cu precădere activitatea de contencios, numită Direcția C_____,

Mai mult decât atât, a solicitat să se aibă în vedere ca reclamantul nu poate invoca vreo paguba atâta timp cât în speța nu suntem în situația unei încetări a raporturilor de serviciu sau a pierderii veniturilor aferente, neexistând un ordin emis în acest sens.

Pentru a se putea dispune măsura suspendării actului administrativ nu este suficienta simpla afirmație a persoanei presupus vătămate în sensul ca ar fi îndeplinite condițiile prevăzute de art.14 alin.(1) din Legea nr.554/2004, în lipsa mijloacelor de proba din care sa rezulte temeinicia susținerilor cu privire la existenta unui caz bine justificat și la prevenirea producerii unei pagube iminente.

În considerarea celor expuse, a solicitat să se constate ca nu sunt îndeplinite cumulativ condițiile prevăzute de lege pentru a fi dispusa suspendarea solicitata de reclamant.

În drept, s-au invocat dispozițiile art.61 alin.3 și următoarele Cod procedura civilă.

Aspecte procedurale: - La termenul de judecată din data de 10.06.2020 Curtea a admis în principiu cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul M _____ Finanțelor P _____, constatând îndeplinite condițiile prevăzute de art. 61 alin. 1 și 3 din Codul de procedură civilă.

În cauză s-a încuviințat proba cu înscrisuri.

Analizând materialul probator administrat, prevederile legale incidente și susținerile părților, Curtea reține următoarele:

Preliminar, Curtea reține că prin cea de-a doua cerere de intervenție accesorie, depusă la dosar în completarea argumentelor prezentate în cererea inițială de intervenție , intervenientul a invocat, pe cale de excepție, lipsa de interes a reclamantului în promovarea prezentei cererii de suspendare executare, pe motivul că acesta nu se poate considera persoană vătămată în condițiile în care procesul de reorganizare al Ministerului Finanțelor P _____ nici măcar nu a început.

Curtea constată că noțiunea de „persoană vătămată” definită la art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 și care se regăsește în textul art. 1 și art. 8 din același act normativ, reprezintă o noțiune cu relevanță din perspectiva examinării unei acțiuni în anulare a actului administrativ, condiția vătămării într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim fiind o condiție de fond care nu poate fi analizată în contextul dat, având în vedere că s-ar antama fondul cauzei.

Astfel, se impune precizarea că Legea nr. 554/2004 consacră, în principiu, contenciosul administrativ subiectiv, astfel cum rezultă din interpretarea sistematică a prevederilor art. 1 și art. 8 din actul normativ, potrivit cărora procedura prin intermediul căreia se poate solicita anularea unui act administrativ este la îndemâna persoanei care se consideră vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri ori prin refuzul de efectuare a unei operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim.

Din aceste considerente, un motiv de nelegalitate invocat pe calea unei acțiuni în contenciosul administrativ poate constitui o cauză de anulabilitate a unui act administrativ numai în condițiile în care neregularitatea vatămă un drept subiectiv au un interes legitim al reclamantului, anularea actului fiind întotdeauna condiționată de dovedirea vătămării.

Această interpretare rezultă, fără echivoc, din analiza prevederilor art. 1 alin. (1) și (2) și art. 8 alin. (1) Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, anularea unui act administrativ de către instanța de contencios administrativ, putându-se dispune numai dacă sunt îndeplinite cumulativ

două condiții: să existe un cel puțin un viciu de legalitate de fond sau de formă a actului administrativ atacat; viciul de legalitate constatat să producă o vătămare a unui drept sau a unui interes legitim al reclamantului.

Or, dat fiind că instanța nu este investită cu o acțiune în anularea Hotărârii Guvernului nr. 380/2020, împrejurarea că reclamantul are sau nu are calitatea de „persoană vătămată”, în sensul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 excede limitele investiției cu prezenta cerere de suspendare executare, fiind un aspect care urmează a fi analizat de instanța investită cu acțiunea în anulare a actului administrativ menționat.

De aceea excepția lipsei de interes a reclamantului invocată de intervenientul accesoriu pe motivul că reclamantul nu se poate considera persoană vătămată este în realitate o apărare de fond care poate fi valorificată într-o eventuală acțiune în anulare, dar nu poate face obiectul analizei în cadrul prezentei cereri de suspendare a cărei examinare se circumscrie exclusiv cerințelor prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004.

În ceea ce privește cererea de suspendare, Curtea reține că în considerarea celor două principii incidente în materie – al legalității actului administrativ și al executării acestuia din oficiu – suspendarea executării, constând în operațiunea juridică de întrerupere vremelnică a efectelor actului, constituie o situație de excepție, aceasta putând fi dispusă numai în cazurile și în condițiile expres prevăzute de lege.

Din punctul de vedere al îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a cererii de suspendare a efectelor unui act administrativ, din analiza prevederilor art. 14 ale Legii nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, rezultă că trebuie îndeplinite cumulativ următoarele condiții: existența unui act administrativ, formularea unei plângeri prealabile împotriva acestuia, prezența unui caz bine justificat și prevenirea unei pagube iminente.

În cazul de față, Curtea constată că prima condiție este îndeplinită, Hotărârea Guvernului nr. 380/2020 fiind, în mod indiscutabil, un act administrativ cu caracter normativ, în raport de conținutul și de emitentul său.

În ceea ce privește cea de-a doua condiție, se constată, de asemenea, că este îndeplinită, întrucât reclamantul a făcut dovada că a formulat plângere prealabilă împotriva actului administrativ care formează obiectul prezentei cereri de suspendare (filele 28-52 vol. I).

Referitor la existența unui caz bine justificat, se reține că, potrivit art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004, cazurile bine justificate presupun existența unor *împrejurări legate de starea de fapt și de drept care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ*.

Concret, această cerință este îndeplinită în situația în care se regăsesc *argumente juridice aparent valabile* cu privire la nelegalitatea actului administrativ atacat. Aparența de nelegalitate a unui act administrativ trebuie să rezulte din acele *împrejurări de fapt sau de drept* care se constituie în „*indicii de nelegalitate*” și care rezultă dintr-o simplă analiză, fără a presupune dovedirea unor motive de nelegalitate.

În prealabil, față de apărările pârâtului și intervenientului, potrivit cărora reorganizarea reprezintă o chestiune de oportunitate care nu poate face obiectul contestării la instanța de judecată, se impune precizarea că *oportunitatea* reprezintă o componentă a *legalității* actului administrativ și că aceasta vizează momentul și condițiile emiterii actului, iar examinarea legalității, fie și la nivel de aparență, implică, *ipso facto*, prin raportare și la dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 (dispoziții ce definesc noțiunea de „exces de putere”), și analiza oportunității emiterii respectivului act

administrativ, evident, cu respectarea marjei de apreciere a autorității emitente, dar și a principiului proporționalității.

Această concluzie se desprinde și din interpretarea definiției cazului bine justificat, potrivit art. 2 alin. (1) lit. t) Legea nr. 554/2004, impunându-se sublinierea că *împrejurările de fapt sau de drept* care pot constitui indicii de nelegalitate se referă la împrejurările în care a fost emis actul administrativ contestat, inclusiv la *aspectele de oportunitate* deci, inclusiv la *elementele extrinseci*, care, deopotrivă cu cele intrinseci, sunt apte de a determina vicii de legalitate ale actului administrativ.

Or, în măsura în care elementele extrinseci, care țin de oportunitate, componentă a legalității actului administrativ, se pretează la o analiză *prima facie*, fără antamarea fondului, Curtea apreciază că acestea se pot circumscrie noțiunii de *caz bine justificat*.

În cazul de față, cercetând „*aparența de legalitate*” a actului administrativ ce formează obiectul litigiului – Hotărârea Guvernului nr. 380/2020 – din perspectiva tuturor componentelor legalității, inclusiv a circumstanțelor de fapt și de drept în care a fost emis actul contestat, Curtea apreciază că există un caz bine justificat.

Astfel, un prim aspect reținut constă în faptul că, cel puțin la nivel de aparență, au fost încălcate prevederile art. 518 alin. (6) din Codul administrativ, potrivit cărora: „*Reorganizarea activității autorității sau instituției p_____ are loc în situații temeinic justificate cel mult o dată într-un interval de 6 luni consecutive, cu excepția situației în care intervin modificări legislative care determină necesitatea reorganizării acestora.*”

Din interpretarea textului legal citat, rezultă că, de regulă, reorganizarea activității autorității sau instituției p_____ se poate face cel mult o dată la 6 luni și numai în mod excepțional la un interval de timp mai mic de 6 luni de la ultima reorganizare, această situație de excepție fiind aplicabilă dacă au intervenit modificări legislative care determină reorganizarea.

Or, ultima reorganizare a Ministerului Finanțelor P_____ a avut loc la data de 06.01.2020 prin Hotărârea Guvernului nr. 8/2020 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor P_____ (publicată în Monitorul Oficial la data de 12.01.2020), cu mai puțin de 6 luni anterior adoptării Hotărârii Guvernului nr. 380 din 14.05.2020 (publicată în Monitorul Oficial la data de 18.05.2020).

Nu pot fi primite argumentele pârâtului și intervenientului, potrivit cărora Hotărârea Guvernului nr. 8/2020 a adus modificări în ceea ce privește atribuțiile ministerului prin preluarea, în subordine, a unor instituții cu personalitate juridică și, totodată, diminuarea atribuțiilor ministerului din punct de vedere instituțional, prin plecarea unor alte instituții p_____ din subordinea ministerului, neafectând structura organizatorică a aparatului propriu al Ministerului Finanțelor P_____.

În acest sens, Curtea reține că prevederile art. 518 alin. (6) din Codul administrativ vorbesc despre „*reorganizarea activității autorității sau instituției p_____*” la modul general – modificarea unei autorități sau instituții p_____, din perspectiva modului în care aceasta este organizată și funcționează (a elementelor care o compun, structuri sau persoane) și/sau a raporturilor în care se află cu alte autorități p_____, fără a face distincții de tipul celor prezentate de pârât și intervenient, fiind așadar aplicabil principiul de drept de interpretare a normelor juridice, potrivit căruia „*unde legea nu distinge nici noi nu trebuie să distingem (ubi lex non distinguit nec nod distinguere debemus).*”

Interpretând prevederile art. 518 alin. (6) din Codul administrativ în lumina acestui principiu de drept, rezultă că acestea se referă la orice formă de reorganizare a activității autorității sau instituției p_____, or, ținând cont de intervalul de timp care s-a scurs între adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 8/2020 și adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 380/2020 rezultă, la o analiză *prima facie*, că nu s-a respectat intervalul de minim 6 luni între două reorganizări ale Ministerului Finanțelor P_____, ceea ce

constituie un indiciu de nelegalitate.

În ceea ce privește interpretarea pe care pârâtul și intervenientul o dau prevederilor art. 518 alin. (6) din Codul administrativ, potrivit căreia modificările legislative care permit, prin excepție, reorganizarea instituției mai devreme de termenul de 6 luni ar fi chiar cele aduse prin Hotărârea Guvernului nr. 380/2020, Curtea apreciază că nu poate fi primită, având în vedere că o astfel de interpretare este inacceptabilă pe motivul că lipsește de orice efect norma legală interpretată, întrucât permite în orice situație eludarea termenului de 6 luni. Singura interpretare logică a prevederilor art. 518 alin. (6) din Codul administrativ și care este în concordanță cu principiul ierarhiei actelor normative este aceea că situația excepțională vizează ipoteza în care reorganizarea într-un termen mai mic de 6 luni este impusă de un act normativ cu forță juridică superioară, actul administrativ prin care se realizează reorganizarea fiind adoptat în vederea executării modificărilor legislative care impun cu necesitate această reorganizare.

În concluzie, având în vedere că Hotărârea Guvernului nr. 380/2020 a fost adoptată cu încălcarea termenului de 6 luni prevăzut de art. 518 alin. (6) din Codul administrativ (termen care s-a fi împlinit în data de 12.07.2020, raportat la Hotărârea Guvernului nr. 8/2020) și că nu există un act normativ cu forță juridică superioară care să fi impus o nouă reorganizare mai devreme de termenul minim de 6 luni, există o aparență de nelegalitate constând în nerespectarea art. 518 alin. (6) din Codul administrativ.

Această împrejurare rezultă și din conținutul avizului de legalitate emis de M_____ Justiției, în conținutul căruia se face referire la prevederile art. 518 alin. (6) din Codul administrativ, avizarea favorabilă fiind condiționată de interpretarea potrivit căreia „...*excepția prevăzută de acest text are în vedere inclusiv hotărârile de Guvern de reorganizare a autorităților și instituțiilor respective.*”. Or, așa cum s-a reținut anterior această interpretare nu este acceptabilă, întrucât ar presupune ca actul normativ prin care se realizează reorganizarea să fie chiar actul normativ care impune această reorganizare, ceea ce goleşte de conținut și lipsește de orice efect norma legală, al cărei sens este acela de a permite ca reorganizarea să se realizeze doar pe cale de excepție într-un interval de timp mai mic de 6 luni și numai atunci când o modificare legislativă prevăzută de un act normativ cu forță juridică superioară actului prin care se dispune reorganizarea impune această măsură.

Același text legal menționat anterior impune cerința unor situații temeinic justificate care să fundamenteze măsura reorganizării, motivarea actului administrativ de reorganizare neputând fi rezumată la voința exclusivă a emitentului.

Este adevărat că în cazul de față Hotărârea Guvernului nr. 380/2020 este însoțită de Nota de fundamentare depusă la dosarul cauzei, însă, în urma analizei comparative a conținutului acesteia și a înscrisurilor probatorii prezentate de reclamant în ceea ce privește activitatea Direcției Generale Juridice din cadrul Ministerului Finanțelor P_____, Curtea reține că există o contradicție vădită între argumentele care justifică reorganizarea acestei direcții și situația de fapt care rezultă din documentele de la dosarul cauzei.

Astfel, se constată că toate rapoartele de activitate ale structurii juridice din cadrul Ministerului Finanțelor P_____ din perioada 2008-2019 sunt favorabile, apreciindu-se că modul în care Direcția Generală Juridică și-a îndeplinit atribuțiile încredințate a corespuns obiectivelor stabilite.

Se observă că, în decembrie 2019, Direcția Generală de Audit Intern a realizat o evaluare a activității Direcției Generale Juridice în conținutul raportului, reținându-se un grad ridicat de conformare a modului în care-structura juridică, în forma Direcției Generale Juridice) își aduce la îndeplinire responsabilitățile încredințate prin Regulamentul de organizare și funcționare (filele 150-178 vol. I).

Or, în acest context, decizia de restructurare a Direcției Generale Juridice, justificată, așa cum rezultă

din Nota de fundamentare, pe „...o funcționare greoaie a activității...”, „...ridicând probleme în ceea ce privește îndeplinirea funcțiilor manageriale de previziune-planificare, organizare, antrenare-motivare, control și evaluare”, prevede aspecte contrare celor consemnate în documentele depuse la dosar de reclamant, care acoperă o perioadă de 14 ani și care nu relevă nicio deficiență organizatorică și funcțională, conturându-se astfel aparența unei măsuri arbitrare și neîndeplinire a cerinței art. 518 alin. (6) din Codul administrativ, în sensul existenței unei situații temeinic justificate.

În același sens, este relevantă și împrejurarea că la nivelul Ministerului Finanțelor P_____ a fost înființată Comisia de monitorizare a Ministerului Finanțelor P_____ prin Ordinul ministrului finanțelor p_____ nr. 2954/2018 (filele 179-180 vol. I), cu atribuții de supraveghere a modului în care structurile din ministerului Finanțelor P_____ își exercită competențele încredințate, care sunt riscurile identificate în activitate, precum și propunerile de măsuri ce pot fi adoptate pentru înlăturarea respectivelor vulnerabilități. Or, acea stă comisie, în exercitarea competențelor sale nu a constatat disfuncționalități de tipul celor reținute în Nota de fundamentare și nu a formulat propuneri de natura celor adoptate prin Hotărârea Guvernului nr. 380/2020.

Curtea mai reține că un alt indiciu de nelegalitate care rezultă la o analiză sumară, fără antamarea fondului, este faptul că Hotărârea Guvernului nr. 380/2020 s-a adoptat cu nerespectarea regulilor de transparență decizională prevăzute de Legea nr. 52/2003 și de Hotărârea Guvernului nr. 561/2009, reguli care impun ca proiectul de act normativ să fie publicat pe site timp de 30 de zile, iar în 10 zile să se formuleze propuneri și observații.

În cauză, se observă că proiectul actului normativ a fost publicat pe site-ul Ministerului Finanțelor P_____ în data de 12.05.2020 cu indicarea termenului de 10 zile în care pot fi formulate propuneri și observații (filele 59-60 vol. II), iar Hotărârea Guvernului nr. 380/2020 a fost adoptată 2 zile mai târziu, în ședința din data de 14.05.2020, fără a respecta art. 40 alin. (2)-(3) din Hotărârea Guvernului nr. 561/2009, în sensul că nu s-a arătat care este situația excepțională, nu s-a motivat urgența și nu s-a răspuns la observațiile formulate de structura de resurse umane din M_____ Finanțelor P_____.

Intervenientul accesoriu a susținut în apărare că nu se poate invoca o pretinsă nelegalitate a unei hotărâri de Guvern în raport de o altă hotărâre de Guvern (561/2009), întrucât ambele reglementări au forța juridică egală, aparținând aceluiași emitent. O astfel de apărare nu poate fi primită, având în vedere că ceea ce se analizează în speță este legalitatea procedurii de adoptare a unei hotărâri de Guvern, în raport de normele legale care reglementează această procedură, norme care sunt conținute de Hotărârea Guvernului nr. 561/2009, act normativ care produce efecte *erga omnes*, fiind general obligatoriu, inclusiv pentru inițiatorul proiectului.

O altă împrejurare de fapt și drept care pune sub semnul întrebării prezumția de legalitate a Hotărârii Guvernului nr. 380/2020 constă în faptul că, cel puțin la o analiză *prima facie*, lipsește avizul Consiliului Legislativ pentru forma în care acest act normativ a fost adoptat, obligativitatea solicitării acestui aviz fiind prevăzută la art. 9 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, potrivit căruia „*După elaborarea lor și încheierea procedurii de avizare prevăzute la alin. (1), proiectele de legi, propunerile legislative, precum și proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului se supun în mod obligatoriu avizării Consiliului Legislativ.*”

Curtea observă că, deși în cadrul documentației depusă la dosar de pârât, se regăsește un aviz al Consiliului Legislativ din data de 11.05.2020 (filele 97-99 vol. IV), din conținutul acestuia rezultă că ceea ce s-a supus avizării este un proiect care la art. I are 7 puncte iar nu 3 puncte așa cum are Hotărârea Guvernului nr. 380/2020, aspect care, aparent, susține afirmația reclamantului, în sensul este acordat pentru un alt proiect de reorganizare adoptat de Guvern la data de 07.05.2020 și, ulterior, abandonat și retras de la publicare (filele 41-42 vol. II - proiectul adoptat de guvern în data de 07.05.2020 și retras de la publicare). Revine instanței de judecată investită cu soluționarea fondului să

trânzeze acest viciu aparent de legalitate, în cadrul acestei proceduri sumare neputându-se constata decât faptul că aparența este în sensul celor învederate de reclamant și anume, faptul că avizul Consiliului Legislativ pentru forma de reglementare adoptată prin Hotărârea Guvernului nr.380/2020 lipsește, deși era obligatoriu să fie solicitat.

Un indiciu de nelegalitate al procedurii de adoptare a Hotărârii Guvernului nr.380/2020 constă în nerespectarea dispozițiilor art. 487-489 din Codul administrativ, potrivit cărora, „ *Comisiile paritare sunt consultate în următoarele situații: la stabilirea măsurilor de îmbunătățire a activității autorităților și instituțiilor p_____ pentru care sunt constituite.* ”

Astfel, deși la nivel declarativ scopul reglementării este acela de a îmbunătăți activitatea Ministerului Finanțelor P_____, implicit a activității structurii juridice, Curtea constată că nu a fost consultată și nici măcar informată Comisia paritară constituită la nivelul autorității p_____ cu privire la demersul inițiatorului.

În apărare, intervenientul accesoriu a arătat că avizele comisiilor paritare sunt consultative, neavând prin urmare valența influențării/afectării legalității actului administrativ în discuție. Curtea nu poate primi această susținere, având în vedere că lipsa obligativității derivând din natura juridică de aviz consultativ privește exclusiv conținutul avizului, obligativitatea solicitării acestuia existând în toate cazurile iar lipsa solicitării atrăgând consecințe care țin de valabilitatea actului administrativ.

Prin urmare, caracterul consultativ al avizului nu exonerează emitentul actului de obligația de a-l solicita, ci îi recunoaște marja de apreciere doar în privința valorificării conținutului avizului, în sensul că poate ține cont sau nu de acest aviz, Curtea subliniind că observația este valabilă și în privința avizului Consiliului Legislativ care are, de asemenea, caracter consultativ.

Dealtfel, din înscrisurile depuse la filele 61-63 vol. II rezultă că, la o dată anterioară, intervenientul accesoriu, a solicitat Agenției Naționale de Administrare Fiscală ca în procedura de reorganizare, să respecte dispozițiile art. 487 - 489 din Codul administrativ, deci să solicite avizul Comisiei paritare, dispoziții care, în cazul Hotărârii Guvernului nr.380/2020 nu au fost respectate, așa cum rezultă în urma unei analize sumare a aparenței de legalitate.

Nu în ultimul rând, o aparență de nelegalitate rezultă și din nerespectarea procedurilor interne de elaborare a proiectului hotărârii de Guvern, având în vedere că nicio structură din cadrul Ministerului Finanțelor P_____ - cu precădere structura juridică și structura de resurse umane – nu a fost implicată în nici un mod în activitatea de redactare și avizare a proiectului de act normativ.

Coroborând toate împrejurările reținute și argumentate anterior, Curtea conchide în sensul că există indicii de nelegalitate care, fără a fi în măsură să răstoarne prezumția de legalitate de care se bucură Hotărârea Guvernului nr.380/2020, sunt în măsură să nască o îndoială serioasă cu privire la procedura de elaborare și adoptare a acestui act normativ, ceea ce, constituie un caz bine justificat, în accepțiunea dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004.

În privința celorlalte critici și susțineri, prezentate în cuprinsul cererii de chemare în judecată, Curtea subliniază că nu pot fi avute în fundamentarea cauzului bine justificat, întrucât, fie nu se pretează la o analiză *prima facie*, fiind veritabile critici de legalitate a căror verificare nu se poate face fără antamarea fondului, fie nu prezintă relevanță din perspectiva legalității actului administrativ contestat, pe motivul că nu s-a dovedit o legătură între respectivele împrejurări și adoptarea actului normativ care formează obiectul prezentei cereri de suspendare.

În ceea ce privește „*paguba iminentă*”, aceasta este definită de art. 2 alin. (1) lit. s) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, ca fiind „*prejudiciul material viitor și previzibil*

sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități p_____ sau a unui serviciu public.”

Prin urmare, instanței de contencios administrativ îi revine rolul de a aprecia dacă, în mod concret, având în vedere argumentele prezentate de reclamant, efectele actului a cărui suspendare se cere sunt de natură să îi producă un prejudiciu viitor sigur și previzibil.

Curtea constată că, așa cum rezultă din interpretarea prevederilor art. 14 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, cerințele obligatorii pentru a se putea dispune suspendarea actului administrativ trebuie îndeplinite cumulativ, această măsură neputând fi dispusă de instanța de contencios administrativ dacă una dintre condiții nu este îndeplinită.

În cazul de față, și această cerință este îndeplinită, Curtea reținând că desființarea Direcției Generale Juridice condusă de reclamant, care ocupă în funcția de director general, are ca efect direct desființarea implicită a funcției reclamantului, cu consecința pierderii locului de muncă și a veniturilor salariale.

Prin întâmpinare și prin cererea de intervenție accesorie, pârâtul și intervenientul au arătat că nu s-a probat iminența producerii unui astfel de prejudiciu material, întrucât în speță nu suntem în situația unei încetări a raporturilor de serviciu sau a pierderii veniturilor aferente, neexistând un ordin emis în acest sens, iar procesul de reorganizare nu a început.

Această apărare nu poate fi primită, dat fiind că, odată cu desființarea Direcției Generale Juridice care nu se mai regăsește în noua organigramă, este evident că, implicit, este desființată și funcția de conducere a acestui compartiment, ocupată în mod legal și exercitată în mod eficient, așa cum rezultă din documentele de la dosar, timp de 14 ani, de către reclamant, fiind evident faptul că funcția de conducere nu poate subzista în lipsa structurii pe care o coordonează, un eventual ordin prin care să înceteze raportul de serviciu al reclamantului, așa cum afirmă pârâtul și intervenientul, fiind o pură formalitate.

Or, în acest caz, prejudiciul patrimonial viitor este nu numai previzibil dar și cert, acesta constând în pierderea locului de muncă și a veniturilor obținute de reclamant din exercitarea funcției de conducere desființate ca efect direct al Hotărârii Guvernului nr.380/2020 (într-un termen de maxim 45 de zile prevăzut de actul normativ, termen care a început să curgă de la data de 18.05.2020), paguba iminentă fiind așadar probată cu prisosință.

Curtea subliniază că măsura provizorie a suspendării executării are tocmai scopul de a preveni ca reorganizarea, dispusă prin hotărârea contestată să nu se realizeze, pentru a se împiedica producerea de efecte juridice vătămătoare în ceea ce îl privește pe reclamant, prin executarea unui act administrativ supra căruia planează o suspiciune de nelegalitate, până la pronunțarea instanței de contencios administrativ asupra acțiunii în anulare în cadrul căreia se va realiza o analiză de legalitate pe fond.

Prejudiciul este cu atât mai previzibil în condițiile în care, deși desființarea funcției de director general în cadrul Direcției Generale Juridice i-ar fi permis reclamantului, în temeiul art. 519 alin.(7) din Codul administrativ , să opteze pentru o funcție publică vacantă corespunzătoare, de același nivel, precum cea de director în cadrul Corpului de control, așa cum rezultă din înscrisurile anexate plângerii prealabile, în aceeași zi cu data adoptării Hotărârii Guvernului nr 380, respectiv 14 mai 2020, au fost inițiate două proiecte de ordin pentru transferul unor persoane pe funcția publică vacantă de director în cadrul Corpului de control și pe funcția de expert în cadrul Direcției generale de legislație Cod fiscal și reglementări vamale (studiile juridice fiind acceptate drept condiții specifice pentru ocuparea posturilor) .

S-a solicitat instanței, prin cererea de intervenție accesorie formulată, să aibă în vedere incidența principiului proporționalității, ca și criteriu de exercitare a controlului jurisdicțional prin aprecierea priorității naturii și importanței părților din dosar, considerând intervenientul că interesul public al

punerii în executare a Hotărârii Guvernului nr. 380/2020 prevalează asupra interesului privat al reclamantului de a fi blocată procedura de reorganizare internă a Ministerului Finanțelor P_____. Curtea subliniază un aspect esențial, care este omis în raționamentul prezentat și anume, că interesul public are prioritate în cazul actelor administrative asupra cărora nu planează suspiciuni de nelegalitate, însă, în măsura în care există un caz bine justificat, în sensul definit de art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004, măsura suspendării executării reprezintă tocmai o garanție a respectării principiului legalității, prin întreruperea temporară a efectelor actului administrativ a cărui prezumție de legalitate este pusă la îndoială.

Din aceste considerente, constatând că sunt îndeplinite cerințele cumulative obligatorii prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004, Curtea va admite în parte cererea și va dispune suspendarea executării Hotărârii Guvernului nr. 380/2020 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor P_____, publicată în Monitorul Oficial al R_____, Partea I, nr. 408/18.05.2020, în ceea ce privește Art. I pct. 3 – Anexă, referitor la desființarea Direcției Generale Juridice și înlocuirea acestei structuri cu două noi structuri - Direcția Juridic și Reglementare și Direcția C_____, până la pronunțarea instanței de fond.

În ceea ce privește faptul că cererea urmează a fi admisă numai în parte, Curtea reține că, deși împrejurările de fapt și de drept care conturează existența unui caz bine justificat pun sub semnul întrebării legalitatea actului normativ în ansamblul său, măsura provizorie a suspendării executării nu poate fi dispusă decât cu privire la acele efecte ale actului normativ care determină producerea unei pagube iminente în patrimoniul reclamantului, nu și în privința celorlalte efecte care vizează reorganizarea altor structuri, având în vedere că, din interpretarea prevederilor art. 14 din Legea nr. 554/2004, rezultă că cerințele obligatorii pentru a se putea dispune suspendarea actului administrativ trebuie îndeplinite cumulativ.

Or, îndeplinirea cumulativă a acestor cerințe, în privința Hotărârii Guvernului nr. 380/2020, există exclusiv în ceea ce privește Art. I pct. 3 din Anexă, referitor la desființarea Direcției Generale Juridice și înlocuirea acestei structuri cu două noi structuri - Direcția Juridic și Reglementare și Direcția C_____, având în vedere că numai punerea în executare a acestor dispoziții este în măsură să producă reclamantului un prejudiciu material viitor și previzibil constând în pierderea funcției p_____ de conducere și a veniturilor salariale aferente, măsura provizorie a suspendării executării, ca măsură excepțională, urmând a se dispune așadar în aceste limite.

Totodată, față de soluția de admitere pronunțată asupra cererii principale formulate de reclamant, în temeiul dispozițiilor art. 61 alin. (3) și art. 67 alin. (1) din Codul de procedură civilă, Curtea va respinge ca neîntemeiată cererea de intervenție accesorie în favoarea pârâtului, formulată de intervenientul accesoriu M_____ Finanțelor P_____.

Văzând și dispozițiile art. 453 din Codul de procedură civilă, față de soluția pronunțată asupra cererii de suspendare și de culpa procesuală a pârâtului G_____ R_____, Curtea îl va obliga pe acesta la plata către reclamant a sumei de 4.020 lei cu titlu de cheltuieli de judecată, din care 20 lei reprezentând taxă judiciară de timbru, iar 4.000 lei onorariu de avocat, conform factu rii și chitanței de la filele 109-110 vol. IV dosar.

PENTRU ACESTE MOTIVE,

ÎN NUMELE LEGII,

H O T Ă R Ă Ș T E :

Admite în parte cererea formulată de reclamantul **B**_____ **C**_____ **S**_____, cu domiciliul în sector 3, București, _____ nr. 2, _____, _____, în contradictoriu cu pârâtul **G**_____ **R**_____, cu sediul în sector 1, București, Piața V_____ nr. 1, Palatul V_____.

Dispune suspendarea executării Hotărârii Guvernului nr. 380/2020 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor **P**_____, publicată în Monitorul Oficial al R_____, Partea I, nr. 408/18.05.2020, în ceea ce privește Art. I pct. 3 – Anexă, referitor la desființarea Direcției Generale Juridice și înlocuirea acestei structuri cu două noi structuri - Direcția Juridic și Reglementare și Direcția C_____, până la pronunțarea instanței de fond.

Respinge cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul accesoriu **M**_____ **Finanțelor P**_____, cu sediul în București, _____, sector 5, în favoarea pârâtului, ca neîntemeiată.

Obligă pârâtul la plata către reclamant a sumei de 4.020 lei cheltuieli de judecată.

Cu drept de recurs în termen de 5 zile de la comunicare.

Cererea de exercitare a căii de atac se depune la Curtea de Apel București.