

Înalta Curte de Casație și Justiție  
COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII

Dosar nr. 8/2015

Decizie nr. 13/2015 din 22/06/2015

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 690 din 11/09/2015

Iulia Cristina Tarcea - vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele completului  
Lavinia Curelea - președintele Secției I civile  
Roxana Popa - președintele delegat al Secției a II-a civile  
Ionel Barbă - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal  
Mirela Sorina Popescu - președintele Secției penale  
Paula C. Pantea - judecător la Secția I civilă  
Mihaela Tăbărcă - judecător la Secția I civilă, judecător-raportor  
Cristina Petronela Văleanu - judecător la Secția I civilă  
Romanița Ecaterina Vrinceanu - judecător la Secția I civilă  
Beatrice Ioana Nestor - judecător la Secția I civilă  
Simona Lala Cristescu - judecător la Secția I civilă  
Iulia Manuela Cîrnu - judecător la Secția a II-a civilă  
Mărioara Isailă - judecător la Secția a II-a civilă  
Rodica Zaharia - judecător la Secția a II-a civilă  
Lucia Paulina Brehar - judecător la Secția a II-a civilă  
Minodora Condoiu - judecător la Secția a II-a civilă  
Ileana Izabela Dolache - judecător la Secția a II-a civilă, judecător-raportor  
Emanuel Albu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Gheorghita Luțac - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător-raportor  
Iuliana Măiereanu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Iuliana Rîciu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Angelica Denisa Stănișor - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Eugenia Marin - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Săndel Lucian Macavei - judecător la Secția penală  
Angela Dragne - judecător la Secția penală

Completul competent să judece recursul în interesul legii este legal constituit conform dispozițiilor art. 516 alin. (2) din Codul de procedură civilă și ale art. 27<sup>2</sup> alin. (2) lit. b) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Ședința este prezidată de doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna Antonia Constantin, procuror-șef-adjunct al Secției judiciare.

La ședința de judecată participă doamna Mihaela Lorena Mitroi, magistrat-asistent desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27<sup>3</sup> din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. f) și art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, respectiv art. 94 și 95 din Codul de procedură civilă, cu referire la stabilirea naturii și competenței de soluționare a cauzelor având ca obiect acțiuni în pretenții prin care se solicită de către o direcție generală de asistență socială și protecția copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții generale de asistență socială și protecția copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Magistratul-asistent prezintă referatul cauzei, arătând că la dosarul cauzei a fost depus raportul întocmit de judecătoria-raportor, precum și punctul de vedere formulat de Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. De asemenea se referă că s-a depus la dosar opinia specialiștilor în materie de la Facultatea de Drept din cadrul Universității din București, respectiv domnul profesor universitar doctor Viorel Mihai Ciobanu, domnul conferențiar universitar doctor Traian Cornel Briciu și domnul asistent universitar doctor Liviu Gheorghe Zidaru.

Doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, președintele completului de judecată, acordă cuvântul reprezentantului procurorului general asupra recursului în interesul legii.

Doamna procuror Antonia Constantin, reprezentantul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, solicită admiterea recursului în interesul legii, conform punctului de vedere formulat în scris, apreciind că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 54 din Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a dispozițiilor art. 33 și 34 din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 268/2007, cu modificările și completările ulterioare, și a dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, litigiile prin care o direcție generală de asistență socială și protecția copilului solicită obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei direcții de asistență socială și protecția copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoanele care au beneficiat de măsurile de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 272/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt litigiile de contencios administrativ. De asemenea, în interpretarea și aplicarea art. 143 alin. (1) din Legea asistenței sociale nr. 292/2011, raportat la art. 10 alin. (1) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, competența materială de soluționare a acestor cauze, în primă instanță, aparține tribunalelor, indiferent de cuantumul sumelor pretinse prin cererea de chemare în judecată.

Președintele completului, doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, a declarat dezbaterile închise, iar completul de judecată a rămas în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

1. Problema de drept care a generat practica neunitară

Prin sesizarea Colegiului de conducere al Curții de Apel Constanța s-a arătat că nu există un punct de vedere unitar în practica judiciară privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. f) și art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, respectiv art. 94 și 95 din Codul de procedură civilă, cu referire la stabilirea naturii și competenței de soluționare a cauzelor având ca obiect acțiuni în pretenții prin care se solicită de către o direcție generală de asistență socială și protecția copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții generale de asistență socială și protecția copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 272/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

2. Examenul jurisprudențial

Prin recursul în interesul legii s-a arătat că, în practica judiciară, problema de drept enunțată a fost soluționată neunitar.

Examenul jurisprudențial a relevat că în practica instanțelor judecătorești s-au conturat două orientări.

2.1. Într-o primă opinie s-a considerat că aceste litigii au o natură civilă, iar competența de soluționare aparține, în funcție de valoarea pretențiilor, judecătoriei sau tribunalului, ca instanțe de drept comun.

În motivările hotărârilor pronunțate în soluționarea conflictelor de competență s-a reținut că cererile de chemare în judecată au un obiect patrimonial, nefiind precedate de acțiuni în contencios administrativ pentru anularea unui act administrativ sau pentru contestarea refuzului nejustificat al uneia dintre părți, de soluționare în termenul legal a unei cereri, pentru recunoașterea dreptului pretins ori a interesului legitim.

Prevederile art. 54 din Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 34 din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 268/2007, cu modificările și completările ulterioare, invocate prin cererile de chemare în judecată nu fac trimitere la competența instanțelor de contencios administrativ.

Competența acestor instanțe nu poate fi atrasă, chiar dacă litigiul se poartă între două autorități publice cu statut de instituții bugetare, întrucât această competență este specială și intervine doar în cazurile și condițiile expres prevăzute de lege.

Competența instanțelor de contencios administrativ este expresă și limitativă doar în ipotezele prevăzute de art. 10 și 11 din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 268/2007, cu modificările și completările ulterioare, care se referă exclusiv la neîmpterea, în termenul de 30 de zile, a deciziei ori aprobării de plată pentru dispozitivele medicale solicitate de persoanele cu handicap și la nerezolvarea favorabilă a cererii de reducere cu 50% a taxelor pentru cazare și masă, formulată de studentul cu handicap grav sau accentuat.

Per a contrario, în toate celelalte litigii izvorâte din aplicarea Legii nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, competența aparține instanțelor de drept comun (judecătoriei sau tribunale), fiind partajată prin raportare la criteriul valoric, reprezentat de cuantumul pretențiilor.

2.2. În cea de-a doua orientare a jurisprudenței s-a considerat că aceste cauze sunt litigii de contencios administrativ, iar competența de soluționare în primă instanță aparține tribunalelor.

În motivarea hotărârilor judecătorești anexate sesizării de recurs în interesul legii s-a reținut că litigiile deduse judecătii în care sunt părți două instituții aparținând sferei autorităților publice nu îmbracă forma clasică a acțiunilor în pretenții, întrucât izvorul obligational al creației pretinse nu reprezintă o convenție sau un fapt juridic civil, ci însăși legea, prin normele referitoare la finanțarea asistenței sociale, norme care statuează asupra obligațiilor financiare ale autorităților locale în acest domeniu.

Raportul juridic litigios este unul de contencios administrativ, astfel cum este definit prin art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, toate părțile aflate în litigiu sunt autorități publice, iar conflictul s-a născut din refuzul unei autorități a administrației publice locale de a soluționa în termenul legal o cerere referitoare la un drept de care se prevalează reclamanta referitor la plata unor sume de bani în temeiul unor acte normative ce reglementează domeniul său de activitate (Legea nr. 272/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 47/2006 privind sistemul național de asistență socială și Legea asistenței sociale nr. 292/2011), ca urmare a unor prestații sociale efectuate pentru persoane care își au domiciliul pe raza unei alte unități administrativ-teritoriale.

Această orientare s-a fundamentat pe modalitatea de înființare și organizare a serviciilor publice de asistență socială, sub forma direcțiilor generale de asistență socială, în subordinea consiliilor județene și de finanțare a acestor servicii din fondurile alocate de la bugetul de stat sau de la bugetele locale, potrivit art. 32 lit. c), art. 37 și art. 40 alin. (1) din Legea nr. 47/2006 și, respectiv, art. 112 alin. (2) lit. i) și alin. (3) lit. k) din Legea nr. 292/2011.

Din aceste perspective s-a considerat că obiectul raportului juridic dedus judecătii este reprezentat de obligația părții de a emite o hotărâre prin care să se stabilească contribuția colectivității la finanțarea activităților de protecție a persoanelor defavorizate, deci de a emite un act administrativ, iar conținutul raportului juridic îl formează drepturile și obligațiile subiectelor acestui raport a cărui particularitate este dată de faptul că reprezintă, în același timp, o obligație legală pentru autoritățile publice, părți ale raportului juridic astfel creat.

S-a considerat și că natura juridică a litigiului, de contencios administrativ, este dată de obiectul cererii de chemare în judecată - refuzul nejustificat al autorității publice pârâte de soluționare a unei cereri referitoare la un drept pretins de autoritatea publică reclamantă sau de a executa un act administrativ, ceea ce în sensul art. 2 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, constituie un act administrativ asimilat.

Așadar, prin aplicarea art. 10 alin. (1) teza 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, raportat la nivelul autorității pârâte, competența de soluționare în primă instanță a acestor cauze aparține tribunalului, ca instanță de contencios administrativ.

### 3. Opinia Colegiului de conducere al Curții de Apel Constanța

Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța, cel care a constatat existența unei practici judiciare neunitare la nivelul instanțelor naționale și, prin Hotărârea nr. 5 din 18 martie 2015, a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării asupra problemei de drept deduse judecătii, nu s-a pronunțat prin actul de sesizare asupra orientării jurisprudențiale pe care o consideră ca fiind legală.

### 4. Opinia procurorului general

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a apreciat că cea de-a doua orientare jurisprudențială este în acord cu litera și spiritul legii, pentru considerentele arătate în continuare.

Determinarea naturii juridice a litigiilor vizate prin sesizarea de recurs în interesul legii depinde de stabilirea, în prealabil, a naturii raporturilor juridice create între părțile din aceste litigii.

În cauzele analizate, prin cererile de chemare în judecată, reclamantele, direcții generale de asistență socială și protecția copilului, organizate, fie în subordinea consiliilor județene, fie a consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București, au solicitat obligarea unor direcții generale de asistență socială și protecția copilului ori a consiliilor județene sau locale de sector la plata sumelor aferente cheltuielilor de întreținere pentru persoanele cu handicap (copii și adulți) îngrijite în centre rezidențiale ori pentru copiii cu handicap școlarizați în alte județe/sectoare ale municipiului București decât cele de domiciliu.

Părțile aflate în litigiu sunt autorități ale administrației publice locale investite prin lege cu realizarea unui serviciu public de asistență socială pentru persoanele cu handicap, ceea ce, în plan instituțional, le conferă ex lege calitatea de furnizori publici de servicii sociale și supune activitatea desfășurată de acestea unui regim juridic de drept public, derogatoriu de la dreptul comun.

Cauza comună a acțiunilor în justiție analizate, în sensul de cauza petendi, o constituie refuzul expres sau tacit al autorităților publice pârâte de a contribui potrivit dispozițiilor legale care dau expresie principiului proximității ce guvernează furnizarea serviciilor sociale, în general, și a serviciilor sociale pentru persoanele cu handicap, în particular, la cheltuielile de întreținere suportate de autoritatea publică reclamantă, refuz apreciat de aceasta din urmă ca nejustificat din perspectiva propriilor drepturi și interese legitime.

Din această perspectivă se observă că drepturile și interesele a căror realizare se urmărește pe calea acțiunilor în justiție excedează sferei dreptului privat și intră în componența capacității administrative a autorităților publice reclamante, ca aptitudine recunoscută de lege, de a fi părți în raporturi juridice de drept administrativ determinate de realizarea competențelor lor, astfel cum sunt stabilite prin acte normative ce reglementează organizarea și funcționarea acestor autorități ale administrației publice.

În consecință, raporturile juridice create între cele două direcții generale de asistență socială și protecția copilului implicate în furnizarea serviciului de asistență socială în modalitățile prevăzute de art. 54 din Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și, respectiv, art. 49 alin. (3) din Legea nr. 272/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt raporturi de drept administrativ de colaborare, astfel cum această tipologie a fost definită în literatura de specialitate și se identifică în cadrul normativ aplicabil.

Aceste raporturi juridice au ca obiect furnizarea, de către una dintre părți (direcție generală de asistență socială și protecția copilului), a unor servicii sociale pentru beneficiarii ce au domiciliul/reședința în raza altei unități administrativ-teritoriale.

În conținutul acestor raporturi juridice intră dreptul autorității publice furnizoare a serviciului social, de a-i fi restituită o parte din cheltuielile efectuate cu îngrijirea beneficiarului serviciului, ceea ce, din perspectiva dreptului public, constituie un act de gestiune a serviciului public.

Corelativ, în privința autorității publice de la domiciliul/reședința beneficiarului, autoritate care solicită și obține furnizarea serviciului social în această modalitate, prin art. 54 alin. (4) din Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 33, respectiv art. 34 alin. (4) din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 268/2007, cu modificările și completările ulterioare, cuprinde și acordul acestei direcții de a achita costul mediu lunar de cheltuieli stabilit pentru centrul rezidențial în care urmează a fi admisă persoana cu handicap.

Totodată, potrivit art. 2 alin. (2) din Ordinul Președintelui Autorității Naționale pentru Persoanele cu Handicap nr. 468/2009 privind aprobarea Instrucțiunilor pentru aplicarea art. 54 alin. (4) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, această solicitare constituie actul administrativ în baza căruia se realizează decontarea cheltuielilor.

În situațiile în care între autoritățile publice aflate în litigiu s-au încheiat convențiile prevăzute de art. 34 alin. (4) din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 268/2007, cu modificările și completările ulterioare, întregul ansamblu se circumscribează tipologiei contractelor administrative, astfel cum acestea sunt definite prin art. 2 alin. (1) lit. c) teza a II-a din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, de vreme ce sunt contracte încheiate între autorități publice și au ca obiect prestarea unor servicii publice.

Refuzul de decontare a cheltuielilor provenit de la autoritatea publică pârâtă are valențe juridice ale neexecutării obligației legale, asumate și pe calea unui act administrativ unilateral, astfel încât acțiunile în justiție analizate au ca finalitate realizarea unui control deplină jurisdicție asupra acestui refuz (expres sau tacit) de executare, ce constituie el însuși un act administrativ asimilat, în sensul art. 2 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Competența instanțelor de contencios administrativ este atrasă în aceste situații de prevederile art. 41 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 68/2003 privind serviciile sociale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 515/2003, cu modificările și completările ulterioare, și de art. 143 alin. (1) din Legea nr. 292/2011.

Aceste două norme sunt aplicabile cu titlu de lege generală tuturor actelor administrative tipice sau asimilate, inclusiv contractelor administrative privind furnizarea serviciilor sociale, în măsura în care prin acte normative speciale care ar reglementa anumite domenii ale serviciului public de asistență socială nu este instituită o altă competență, în favoarea instanțelor de drept comun.

Or, se observă că Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nu conține astfel de dispoziții contrare în legătură cu jurisdicția actelor administrative emise de autoritățile publice implicate în furnizarea serviciilor sociale, acte prin care s-au creat raporturi juridice între aceste autorități.

Având în vedere natura juridică, de drept administrativ, a raporturilor juridice create între autoritățile publice aflate în litigiu, faptul că aceste litigii rezultă din neexecutarea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, iar pretențiile formulate decurg din această neexecutare, s-a apreciat că aceste cauze aparțin competenței de soluționare a instanțelor de contencios administrativ, potrivit art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

În aceste situații, competența materială se determină potrivit art. 10 alin. (1) teza 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, prin aplicarea criteriului rangului, în sistemul administrației publice, a autorității emitente a actului administrativ tipic sau asimilat.

Întrucât în toate cauzele analizate, autoritățile administrației publice pârâte sunt organizate și funcționează la nivel local sau județean, competența de soluționare în prima instanță aparține tribunalelor, indiferent de valoarea pretențiilor.

### 5. Punctul de vedere teoretic exprimat de specialiștii din cadrul Facultății de Drept - Universitatea din București

La data de 27 mai 2015 a fost înregistrat la dosar punctul de vedere formulat de specialiștii în materie de la Facultatea de Drept din cadrul Universității din București, respectiv domnul profesor universitar doctor Viorel Mihai Ciobanu, domnul conferențiar universitar doctor Traian Cornel Briciu și domnul asistent universitar doctor Liviu Gheorghe Zidaru.

Potrivit opiniei exprimate s-a apreciat că acțiunile la care se referă recursul în interesul legii sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, respectiv a tribunalelor, în raport cu rangul autorităților publice implicate în conflict (autorități locale), față de dispozițiile art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Invocându-se prevederile art. 54 din Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 34 din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 268/2007, cu modificările și completările ulterioare, s-a observat o discordanță între dispozițiile art. 54 alin. (1) din Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care se referă la dreptul persoanei cu handicap de a fi îngrijită la centrul din localitatea sa de domiciliu sau de reședință și dispozițiile art. 34 din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 448/2006 privind

protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 268/2007, cu modificările și completările ulterioare, din care rezultă că, dacă persoana cu handicap este îngrijită într-un centru aflat în alt loc decât cel de domiciliu (care poate fi, însă, cel de reședință), cheltuielile aferente trebuie decontate de bugetul consiliului județean/local în care persoana cu handicap asistată are domiciliul.

Litigiile astfel generate, având ca obiect recuperarea cheltuielilor aferente îngrijirii persoanelor cu handicap, nu sunt litigii de drept privat, simple pretenții civile, iar dispozițiile art. 94 pct. 1 lit. k) din Codul de procedură civilă, care se referă la competența judecătorească de a soluționa "orice alte cereri evaluabile în bani în valoare de până la 200.000 lei inclusiv, indiferent de calitatea părților, profesioniști sau neprofesioniști", sunt inaplicabile, întrucât aceste dispoziții au în vedere raporturi de drept privat, iar nu orice litigiu patrimonial având ca obiect plata unei sume de până la 200.000 lei, indiferent de natura sa juridică.

Așa fiind, s-a apreciat că sunt aplicabile dispozițiile de drept comun ale art. 95 pct. 1 din Codul de procedură civilă, care conferă competența de soluționare a cauzei tribunalului, ca primă instanță de drept comun.

S-a mai arătat că mecanismul de decontare a cheltuielilor instituit de art. 54 din Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, reprezintă în mod evident un raport de putere publică, de drept administrativ, între autoritățile implicate. Raportul juridic litigios este unul de drept public, părțile acestuia fiind două autorități publice: autoritatea publică reclamantă pretinde un drept corelativ obligațiilor ce incumbă, potrivit legii, autorității publice pârâte, în exercitarea atribuțiilor care îi sunt conferite de norme juridice cu caracter administrativ.

Faptul că Hotărârea Guvernului nr. 268/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, cu modificările și completările ulterioare, prevede expres competența instanțelor de contencios doar în alte situații nu are nicio relevanță juridică, normele de competență fiind stabilite numai prin lege, conform art. 126 alin. (2) din Constituția României, iar competența instanțelor de contencios administrativ rezultă din dispozițiile art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Prin urmare s-a apreciat că suntem în prezența contenciosului administrativ, astfel cum este definit de art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Împrejurarea că, în astfel de cauze, inclusiv reclamanta are calitatea de autoritate publică nu este de natură să excludă incidența Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, chiar dacă definiția persoanei vătămate, cuprinsă în art. 2 alin. (1) lit. a) din această lege, are un caracter mai restrictiv, legiuitorul având în vedere doar situația tipică, în care persoana vătămată este o altă persoană fizică ori o persoană juridică de drept privat, iar nu și situația în care entitatea care reclamă nerespectarea unui drept conferit de lege este chiar o altă autoritate publică.

S-a apreciat însă, că față de dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. f), ca și ale art. 8 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, referitor la obiectul acțiunii în contencios administrativ, litigiile de acest gen sunt litigii de contencios administrativ, întrucât conflictul juridic s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul acestei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, astfel cum prevede legea organică în materie.

Astfel, în mod necesar, cererea în fața instanței de contencios administrativ este precedată de o cerere de restituire a sumelor de bani despre care se consideră că fac obiectul obligației de decontare, cerere pe care autoritatea publică solicitată fie o respinge, fie o lasă nesoluționată, în ambele cazuri fiind în prezența unui act administrativ (tipic, respectiv asimilat) supus cenzurii instanței de contencios administrativ, potrivit art. 2 alin. (2) și art. 8 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Chiar dacă, în mod atipic, în practică se formulează, uneori, direct o acțiune în pretenții, fără a se cere explicit anularea actului administrativ (tipic - de refuz al restituirii sumei) sau asimilat (tăcerea față de o eventuală solicitare anterioară, extrajudiciară), suntem în prezența atacării cel puțin implicite a respectivului act administrativ (tipic ori asimilat), iar existența sau nu a unui astfel de capăt de cerere constituie, într-adevăr, o chestiune de admisibilitate, de stabilit de către instanța de contencios administrativ competentă în raport cu natura raportului litigios (de drept public) și cu obiectul acestei acțiuni (obligarea la emiterea unui act de autoritate prin care să se dispună plata unei sume de bani, întrucât executarea obligației de plată ar avea loc în temeiul unei hotărâri formale a consiliului local sau județean, date în executarea hotărârii judecătorești), neavând relevanță eventuala calificare contrară dată de reclamant, întrucât instanța judecătorească este datoare să pună în discuția părților și să stabilească în mod corect calificarea juridică a raportului juridic dedus judecării, potrivit art. 22 alin. (4) din Codul de procedură civilă.

Ca atare, numai instanța de contencios administrativ competentă, potrivit art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, poate verifica admisibilitatea cererii în contencios administrativ, prin raportare la existența sau inexistența unei cereri prealabile de restituire și a unui refuz nejustificat de soluționare a cererii, însă neapăcurgerea acestei etape obligatorii nu imprimă cererii o natură juridică civilă, întrucât în caz contrar reclamanta și-ar putea alege în mod arbitrar natura acțiunii în justiție la care recurge.

#### 6. Raportul asupra recursului în interesul legii

Prin raportul întocmit de judecătorii-raportori s-a propus soluția de admitere a recursului în interesul legii și pronunțării unei decizii în sensul că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. f) și art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, respectiv art. 94 și 95 din Codul de procedură civilă, litigiile având ca obiect acțiuni prin care se solicită de către o direcție generală de asistență socială și protecția copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții generale de asistență socială și protecția copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 272/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt de competența instanțelor de contencios administrativ.

#### 7. Înalta Curte de Casație și Justiție

Examinând sesizarea cu recurs în interesul legii, raportul întocmit de judecătorii-raportori, precum și dispozițiile legale ce se solicită a fi interpretate în mod unitar, se constată următoarele:

Înalta Curte de Casație și Justiție a fost legal sesizată, iar recursul în interesul legii este admisibil, fiind îndeplinite cumulativ cerințele impuse de dispozițiile art. 514 și 515 din Codul de procedură civilă, referitoare la autorul sesizării și existența unei practici neunitare în ceea ce privește interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale ce formează obiectul judecării, așa cum rezultă din hotărârile judecătorești depuse la dosar.

Astfel, Înalta Curte de Casație și Justiție este chemată să interpreteze, în vederea aplicării unitare, dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. f) și art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, respectiv art. 94 și 95 din Codul de procedură civilă.

În esență, problema de drept care a fost soluționată diferit de instanțele judecătorești, raportat la dispozițiile legale menționate, vizează natura juridică și competența de soluționare a cauzelor având ca obiect acțiuni prin care se solicită de către o direcție generală de asistență socială și protecția copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții generale de asistență socială și protecția copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 272/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Dispozițiile legale vizate de recursul în interesul legii și alte dispoziții legale relevante sunt următoarele:

- art. 54 din Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform căroră:

"Art. 54. - (1) Persoana cu handicap are dreptul să fie îngrijită și protejată într-un centru din localitatea/județul în a cărei/cărui rază teritorială își are domiciliul sau reședința.

(2) Finanțarea centrelor publice se face din bugetele proprii ale județelor, respectiv ale sectoarelor municipiului București, pe teritoriul cărora funcționează acestea.

(3) În cazul în care nevoile individuale ale persoanei cu handicap nu pot fi asigurate în condițiile prevăzute la alin. (1), persoana cu handicap poate fi îngrijită și protejată într-un centru aflat în altă unitate administrativ-teritorială.

(4) Decontarea cheltuielilor dintre autoritățile administrației publice locale se face în baza costului mediu lunar al cheltuielilor efectuate în luna anterioară de centrul în care persoana cu handicap este îngrijită și protejată.

(5) Modalitatea de decontare va fi stabilită prin normele metodologice de aplicare a prevederilor prezentei legi.;

- art. 46 și art. 49 din Legea nr. 272/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare:

"Art. 46. - (1) Copilul are dreptul de a se bucura de cea mai bună stare de sănătate pe care o poate atinge și de a beneficia de serviciile medicale și de recuperare necesare pentru asigurarea realizării efective a acestui drept.

(2) Accesul copilului la servicii medicale și de recuperare, precum și la medicația adecvată stării sale în caz de boală este garantat de către stat, costurile aferente fiind suportate din Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate și de la bugetul de stat.

(3) Organele de specialitate ale administrației publice centrale, autoritățile administrației publice locale, precum și orice alte instituții publice sau private cu atribuții în domeniul sănătății sunt obligate să adopte, în condițiile legii, toate măsurile necesare pentru:

- reducerea mortalității infantile;
- asigurarea și dezvoltarea serviciilor medicale primare și comunitare;
- prevenirea malnutriției și a îmbolnăvirilor;
- asigurarea serviciilor medicale pentru gravide în perioada pre- și postnatală, indiferent dacă acestea au sau nu au calitatea de persoană asigurată în sistemul asigurărilor sociale de sănătate;
- informarea părinților și a copiilor cu privire la sănătatea și alimentația copilului, inclusiv cu privire la avantajele alăptării, igienei și salubrității mediului înconjurător;
- dezvoltarea de acțiuni și programe pentru ocrotirea sănătății și de prevenire a bolilor, de asistență a părinților și de educație, precum și de servicii în materie de planificare familială;
- verificarea periodică a tratamentului copiilor care au fost plasați pentru a primi îngrijire, protecție sau tratament;
- asigurarea confidențialității consultației medicale acordate la solicitarea copilului;
- derularea sistematică în unitățile școlare de programe de educație pentru viață, inclusiv educație sexuală pentru copii, în vederea prevenirii contactării bolilor cu transmitere sexuală și a gravității minorelor.

(4) Părinții sunt obligați să solicite asistență medicală pentru a asigura copilului cea mai bună stare de sănătate pe care o poate atinge și pentru a preveni situațiile care pun în pericol viața, creșterea și dezvoltarea copilului.

(5) În situația excepțională în care viața copilului se află în pericol iminent ori există riscul producerii unor consecințe grave cu privire la sănătatea sau integritatea acestuia, medicul are dreptul de a efectua acele acte medicale de strictă necesitate pentru a salva viața copilului, chiar fără a avea acordul părinților sau al altui reprezentant legal al acestuia.

(6) Vizitele periodice ale personalului medical de specialitate la domiciliul gravidelor și al copiilor până la împlinirea vârstei de un an sunt obligatorii, în vederea ocrotirii sănătății mamei și copilului, educației pentru sănătate, prevenirii abandonului, abuzului, neglijării, exploatarea și oricărei forme de violență asupra copilului."

"Art. 49. - (1) Copilul cu handicap are dreptul la îngrijire specială, adaptată nevoilor sale.

(2) Copilul cu handicap are dreptul la educație, recuperare, compensare, reabilitare și integrare, adaptate posibilităților proprii, în vederea dezvoltării personalității sale.  
(3) În vederea asigurării accesului la educație, recuperare și reabilitare, copilul cu handicap poate fi școlarizat în alt județ/sector al municipiului București decât cel de domiciliu, cu suportarea cheltuielilor din bugetul județului/sectorului în care se află unitatea de învățământ.

(4) Îngrijirea specială trebuie să asigure dezvoltarea fizică, mentală, spirituală, morală sau socială a copiilor cu handicap. Îngrijirea specială constă în ajutor adecvat situației copilului și părinților săi ori, după caz, situației celor cărora le este încredințat copilul și se acordă gratuit, ori de câte ori acest lucru este posibil, pentru facilitarea accesului efectiv și fără discriminare al copiilor cu handicap la educație, formare profesională, servicii medicale, recuperare, pregătire, în vederea ocupării unui loc de muncă, la activități recreative, precum și la orice alte activități apte să le permită deplina integrare socială și dezvoltare a personalității lor.

(5) Organele de specialitate ale administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale sunt obligate să inițieze programe și să asigure resursele necesare dezvoltării serviciilor destinate satisfacerii nevoilor copiilor cu handicap și ale familiilor acestora în condiții care să le garanteze demnitatea, să le favorizeze autonomia și să le faciliteze participarea activă la viața comunității.”;

- art. 2 alin. (1) lit. f) și art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare:

”Art. 2. - (1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații: (...)

f) contencios administrativ - activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.”;

”Art. 10. - (1) Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 1.000.000 de lei se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora mai mari de 1.000.000 de lei se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

(1<sup>1</sup>) Toate cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel.

(2) Recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de Secția de contencios administrativ și fiscal a Inaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

(3) Reclamantul se poate adresa instanței de la domiciliul său sau celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale.”;

- art. 94 pct. 1 lit. k) și art. 95 din Codul de procedură civilă:

”Art. 94. - Judecătorii judecă:

1. în primă instanță, următoarele cereri al căror obiect este evaluabil sau, după caz, neevaluabil în bani: (...)

k) orice alte cereri evaluabile în bani în valoare de până la 200.000 lei inclusiv, indiferent de calitatea părților, profesioniști sau neprofesioniști.”;

”Art. 95. - Tribunalele judecă:

1. în primă instanță, toate cererile care nu sunt date prin lege în competența altor instanțe;

2. ca instanțe de apel, apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii în primă instanță;

3. ca instanțe de recurs, în cazurile anume prevăzute de lege;

4. orice alte cereri date prin lege în competența lor.”

Cu privire la prezentul recurs în interesul legii se constată că litigiile vizate prin sesizare intră în sfera contenciosului administrativ, având în vedere calitatea părților, de autorități publice, iar obiectul acestora îl constituie refuzul de soluționare a unor cereri referitoare la un drept prevăzut de lege.

Pe cale de consecință, competența de soluționare a unor asemenea litigii revine instanțelor de contencios administrativ.

Natura juridică a drepturilor și obligațiilor corelative de a finanța sistemul de asistență socială este una de drept administrativ, deoarece aplicarea prevederilor legale invocate în sesizare vizează organizarea și stabilirea atribuțiilor organelor administrației publice și raporturile dintre aceste organe.

Potrivit dispozițiilor art. 32 lit. c) și art. 37 din Legea nr. 47/2006 privind sistemul național de asistență socială (în vigoare până la data de 22 decembrie 2011) consiliile județene înființează și organizează, în subordinea lor, direcții generale de asistență socială cu atribuții de sprijin financiar și tehnic pentru susținerea serviciilor sociale; asistența socială se finanțează, în principal, din fonduri alocate de la bugetul de stat sau de la bugetele locale, iar conform art. 40 alin. (1) din aceeași lege, de la bugetele județelor se alocă fonduri pentru finanțarea serviciilor sociale organizate la nivelul județului și pentru finanțarea prestațiilor sociale stabilite prin hotărâri ale consiliilor județene și ale municipiilor, ale orașelor și ale comunelor sau prin legi speciale, după caz.

În raport cu dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, natura juridică a raportului dedus judecății este evident una de drept administrativ, deoarece aplicarea prevederilor legale invocate prin acțiune vizează organizarea și îndeplinirea atribuțiilor organelor administrației publice locale și raporturile dintre aceste organe - competențele consiliului local și ale consiliului județean, pe de o parte, și finanțarea direcției generale de asistență socială și protecția copilului, pe de altă parte, toate implicând organul de administrație locală.

Izvorul obligației de plată a sumelor reprezentând diferența dintre costul mediu lunar și contribuția lunară de întreținere care revine ca obligație de plată pentru beneficiarii de servicii de asistență socială - persoane cu domiciliu în alte localități - îl constituie un act administrativ.

În aplicarea reglementărilor în materia asistenței sociale, organele administrației publice locale au obligația de a stabili prin acte administrative contribuția colectivității la finanțarea activităților de protecție a persoanelor defavorizate.

Conținutul raporturilor de drept administrativ îl formează drepturile și obligațiile subiectelor acestui raport, a căror particularitate este aceea că exercitarea drepturilor subiective constituie o obligație legală.

Trebuie subliniat în acest context că, potrivit art. 2 alin. (2) din Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Persoanele cu Handicap nr. 468/2009 privind aprobarea Instrucțiunilor pentru aplicarea art. 54 alin. (4) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, solicitarea conducătorului direcției generale de asistență socială și protecția copilului din unitatea administrativ-teritorială în care persoana cu handicap își are domiciliul, privind admiterea acesteia într-un centru rezidențial public din alt județ decât cel de domiciliu, reprezintă actul administrativ în baza căruia se realizează decontarea cheltuielilor.

De altfel, natura juridică a litigiilor având ca obiect acordarea beneficiilor de asistență socială și furnizarea serviciilor sociale - inclusiv cele reglementate de Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 272/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare - rezultă cu evidență din prevederile art. 143 alin. (1) din Legea asistenței sociale nr. 292/2011.

Potrivit acestui text de lege, actele administrative emise de autoritățile publice centrale și locale privind acordarea beneficiilor de asistență socială și furnizarea serviciilor sociale pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, în baza condițiilor prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Argumentul potrivit căruia obiectul litigiilor îl constituie pretenții de natură civilă și, astfel, excedează sferei contenciosului administrativ, stabilită prin art. 8 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, nu poate fi reținut cât timp aceste pretenții nu își au izvorul în raporturi juridice civile, ci chiar în lege.

Având în vedere cele mai sus menționate, litigiilor având ca obiect acțiuni în pretenții prin care se solicită de către o direcție generală de asistență socială și protecția copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții generale de asistență socială și protecția copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 272/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, le sunt aplicabile prevederile art. 10 alin. (1) teza 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, competența de soluționare în primă instanță revenind tribunalelor - secțiile de contencios administrativ.

Pentru considerentele arătate, în temeiul dispozițiilor art. 517 alin. (1), cu referire la art. 514 din Codul de procedură civilă,

## ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE,

În numele legii,

D E C I D E:

Admite recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. f) și art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, respectiv art. 94 și art. 95 din Codul de procedură civilă, litigiile având ca obiect acțiuni prin care se solicită de către o direcție generală de asistență socială și protecția copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții generale de asistență socială și protecția copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt de competența instanțelor de contencios administrativ.

Obligatorie, potrivit art. 517 alin. (4) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 22 iunie 2015.

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

IULIA CRISTINA TARCEA

Magistrat-asistent,  
Mihaela Lorena Mitroi

WWW.JURL.RO