

ROBERT CRISTIAN DIMA

Judecător la Curtea de Apel București

Acțiunea în contencios administrativ

Comentarii, doctrină și jurisprudență

Ediția a 2-a, revizuită și adăugită



Editura
Hamangiu

II.8. Suspendarea executării actului administrativ

II.8.1. Considerații introductive

Dispozițiile art. 14 (Suspendarea executării actului) și art. 15 (Solicitarea suspendării prin acțiunea principală) ale Legii nr. 554/2004 instituie două căi procesuale care **se întemeiază pe aceeași cauză**, respectiv cazul bine justificat și paguba iminentă, ce dau configurația acestei **modalități specifice de exercitare a controlului de legalitate**.

Cele două căi procesuale se află într-o strânsă legătură, așa cum am menționat, întemeindu-se pe aceeași cauză, însă **elementele de diferențiere** privesc **momentul în care acestea sunt exercitate și efectele**. Din punct de vedere al efectelor, există situații particulare când ambele căi procesuale nu se mai diferențiază nici sub acest aspect, singurul element de diferențiere rămânând momentul la care acestea sunt exercitate.

Exercitarea unuia sau altuia dintre cele două mijloace procesuale ori a ambelor în mod succesiv este **lăsată la aprecierea persoanei vătămate**.

II.8.2. Suspendarea executării actului (art. 14 din Legea nr. 554/2004)

II.8.2.1. Reglementare. Noțiuni

Potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004:

Art. 14. (1) În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile prevederilor art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare sau în termen de maximum 30 de zile de la luarea la cunoștință a conținutului actului care nu mai poate fi revocat, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anulare a actului în termen de maximum 60 de zile de la introducerea acțiunii în suspendare și dacă fondul cererii de suspendare nu a fost soluționat, instanța investită cu cererea de suspendare va constata această împrejurare și va respinge cererea de suspendare ca lipsită de interes. Dacă suspendarea s-a dispus, aceasta încetează de drept și fără nicio formalitate.

Prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 au fost **modificate prin Legea nr. 102/2023**¹ prin introducerea unei noi ipoteze de formulare și prin aducerea unui plus de rigoare în formularea textului.

Astfel cum am expus în subcapitolul destinat actului administrativ, una dintre trăsăturile acestuia este **executorialitatea din oficiu**, respectiv autoritatea publică este îndrituită și, totodată, obligată să-l aducă la îndeplinire de la data emiterii lui.

¹ Publicată în M. Of. nr. 322 din 18 aprilie 2023.

Art. 14 din Legea nr. 554/2004 reglementează un instrument util și eficient, în cadrul controlului de legalitate exercitat asupra actului administrativ, la care poate apela persoana vătămată, încă din faza recursului administrativ, pentru a putea înlătura posibilitatea producerii de prejudicii materiale până la soluția pronunțată de instanță asupra fondului raportului juridic de drept administrativ.

Prin impunerea obligației de formulare a plângerii prealabile, observăm că legiuitorul conferă **posibilitatea dispunerii suspendării executării actului administrativ și autorității publice emitente a acestuia sau autorității care soluționează recursul ierarhic**. De altfel, în condițiile în care autoritățile respective au dreptul de revocare a actului administrativ, cu atât mai mult vor putea dispune și suspendarea executării acestuia.

II.8.2.2. Calitatea procesuală

O primă observație care se impune a fi făcută privește faptul că prevederile art. 14 din Legea nr. 554/2004 reglementează în mod explicit o instituție juridică ce aparține conceptual **categoriei contenciosului subiectiv**.

În acest sens, prevederile mai sus citate fac trimitere expresă la faptul că **persoana vătămată** poate cere instanței competente suspendarea executării actului administrativ.

Întrucât contenciosul obiectiv presupune exercitarea controlului de strictă legalitate, noțiunile de „vătămare” sau „persoană vătămată” sunt străine conceptual acestei categorii.

Se mai poate observa că art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 face trimitere la **instituția plângerii prealabile**, de asemenea, prevăzută conceptual în cadrul contenciosului subiectiv.

Cu toate acestea, art. 2 alin. (1) lit. ș) din Legea nr. 554/2004 definește **paguba iminentă** astfel:

ș) *pagubă iminentă – prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.*

După cum arătam în primul capitol al acestui titlu, **perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public** este o noțiune ce aparține contenciosului obiectiv și interesului legitim public, care poate fi invocat de subiectele de sezină expres prevăzute sau de către persoanele vătămate, însă doar în subsidiar, potrivit art. 8 alin. (1^a) din Legea nr. 554/2004.

În raport cu cele expuse *supra*, **ne întrebăm dacă și autoritatea publică emitentă a actului ar putea solicita suspendarea acestuia, în ipoteza în care nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil**.

În **jurisprudență** o asemenea ipoteză **se consideră admisibilă**, având ca temei prevederile art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004.

1. Față de împrejurarea că intimata-reclamantă este emitenta deciziei în discuție, aceasta este îndreptățită să ceară suspendarea executării acesteia, fiind irelevantă,

din această perspectivă, existența unei alte acțiuni (dosarul nr. X), având ca obiect anularea deciziei nr. 59/5 iunie 2024, inițiată de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

Existența dosarului X este în măsură să justifice demersul judiciar al intimatului-reclamant, intenția declarată a acesteia fiind aceea de preîntâmpinare a prejudiciului rezultat din eventuala anulare a actului.

[...] Cu privire la condiția existenței unei pagube iminente, Curtea apreciază, contrar celor reținute de prima instanță, că în cauză este nedovedită această cerință, astfel cum este definită paguba iminentă de art. 2 lit. ȝ) din Legea nr. 554/2004, respectiv un prejudiciu material viitor și previzibil, dificil de reparat în cazul anulării ulterioare a actului contestat.

În condițiile în care recurenta-pârâtă este salariată intimatului-reclamant, nu rezultă imposibilitatea recuperării prejudiciului constând în diferențe salariale pentru eventualitatea anulării deciziei de promovare¹.

2. Este adevărat că legiuitorul a prevăzut, în favoarea emitentului actului, posibilitatea de a formula o cerere în anularea actelor administrative intrate în circuitul civil, întemeiată pe dispozițiile art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, rațiunea acestei prevederi constând în respectarea principiului stabilității circuitului civil, prin consacrarea unei excepții de la principiul revocabilității actelor administrative, în situația actelor intrate în circuitul civil, astfel că, în ipoteza contestării legalității unui atare act, autoritatea emitentă nu mai poate proceda, ea însăși, la revocarea actului, ci doar instanța de judecată rămâne îndrituită a efectua controlul de legalitate.

Pe de altă parte, este judicioasă observația tribunalului în acord cu care dreptul de a solicita suspendarea unui act administrativ trebuie să aparțină tuturor titularilor dreptului de a porni acțiunea în anulare, așadar, oricărei persoane interesate, astfel că, în dezacord cu susținerile pârâtelor, calitatea de persoană vătămată poate fi invocată inclusiv de emitentul actului administrativ a cărui suspendare se solicită, de vreme ce legiuitorul nu distinge sub acest aspect.

De altfel, chiar recurențele admit că dispozițiile art. 15 din Legea nr. 554/2004 se impun a fi coroborate cu cele ale art. 14, care arată în mod neechivoc că „în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral”.

Or, după cum s-a arătat deja mai sus, noțiunea de persoană vătămată vine să desemneze orice persoană care ar putea pretinde o vătămare produsă prin emiterea actului, iar legiuitorul nu distinge sub acest aspect între emitentul actului administrativ, beneficiarii acestuia ori terțe persoane ce pot pretinde o vătămare proprie în legătură cu emiterea actului².

Ne distanțăm de aceste opinii, pentru următoarele considerente:

Din considerentele Curții de Apel Galați, simpla calitate de emitent a actului nu atribuie *de plano* posibilitatea de exercitare a oricărei acțiuni prevăzute de Legea nr. 554/2004, nefiind indicate în concret ce dispoziții legale ar permite o asemenea concluzie.

¹ C.A. Galați, s. cont. adm. și fisc., dec. civ. nr. 375 din 27 mai 2025, nepublicată.

² C.A. Timișoara, s. cont. adm. și fisc., dec. civ. nr. 1002 din 13 octombrie 2022, nepublicată.

Cu referire la argumentele expuse de Curtea de Apel Timișoara, apreciem eronată concluzia că toți titularii dreptului de a cere anularea actului pot solicita și suspendarea acestuia, fără nicio diferențiere în raport cu categoriile de contencios formulate prin cererea de chemare în judecată.

De asemenea, deși pornește de la premisa invocării art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, acțiune ce aparține contenciosului obiectiv, Curtea de Apel Timișoara face referire la orice persoană care ar pretinde o vătămare, or, după cum menționăm *supra*, noțiunea de „vătămare” este specifică contenciosului subiectiv, iar nu celui obiectiv.

În exercitarea acțiunii în anulare prevăzute de art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, autoritatea publică nu trebuie să invoce o vătămare, ci doar **existența nelegalității**.

Curtea de Apel Timișoara afirmă că legiuitorul „*nu distinge sub acest aspect între emitentul actului administrativ, beneficiarii acestuia ori terțe persoane ce pot pretinde o vătămare proprie în legătură cu emiterea actului*”, însă acest argument se află în vădită contradicție cu dispozițiile exprese ale legii.

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 554/2004, **persoană vătămată** este „orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organisme sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate”; **autoritate publică** este „orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică”.

Cele două noțiuni definite de dispozițiile anterior citate sunt mutual exclusive, întrucât persoana vătămată trebuie să fie lezată de o autoritate, iar nu de ea însăși.

Premisa existenței contenciosului subiectiv constă în faptul că o persoană este vătămată de o altă persoană care, prin intermediul unui act administrativ, dă naștere unui raport de drept administrativ, în exercitarea prerogativei de putere publică.

Se poate observa cu ușurință că persoana vătămată nu poate fi, totodată, și autoritatea publică emitentă, fiind o contradicție în termeni, întrucât persoana vătămată trebuie să fie o altă persoană, care este vătămată de un act administrativ emis de o autoritate publică, iar nu chiar autoritatea publică respectivă.

Reiterăm importanța argumentului că **autoritatea publică poate solicita anularea actului exclusiv în cadrul contenciosului obiectiv**, iar nu al celui subiectiv, întrucât, dacă afirmă calitatea de persoană vătămată, prin ipoteza reglementată, o altă persoană trebuie să fi emis actul, în regim de putere publică.

O primă concluzie pe care o tragem este că **autoritatea publică care a emis actul nu poate fi, în același timp, și persoană vătămată**.

Totodată, pornind de la dispozițiile care reglementează o ipoteză a contenciosului obiectiv – adică art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 –, nu se pot combina instituțiile juridice, pentru a justifica exercitarea unei acțiuni în contenciosul subiectiv.

Pornind de la temeiul care a fost invocat pentru exercitarea acțiunii prevăzute de art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, respectiv art. 1 alin. (6) din același act normativ, vom evoca **raționamentul expus de Înalta Curte de Casație și Justiție** în cadrul unei decizii de unificare a practicii judiciare¹:

105. În al doilea rând, judecătorul-raportor consideră că dispozițiile legale prin care se conferă unui subiect de drept public rolul de tutelă administrativă trebuie să menționeze în mod expres materia și categoriile de acte administrative în privința cărora respectivul subiect de drept public poate declanșa în fața instanțelor de contencios administrativ strict un control de legalitate.

106. Prin urmare, judecătorul-raportor apreciază că art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004 nu poate constitui, în sine, temeiul juridic al unei acțiuni în contencios administrativ obiectiv, formulată de un subiect de drept public, ci această acțiune poate fi exercitată doar în temeiul unei dispoziții exprese ce se regăsește în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sau în legi speciale. [...]

108. Stabilirea competenței subiecților de drept public este supusă principiului legalității, astfel încât instanțele judecătorești nu au posibilitatea ca, pe cale de interpretare a dispozițiilor în vigoare, să atribuie unui subiect de drept public competențe ce nu i-au fost conferite de legiuitor.

Aplicând acest raționament al Înaltei Curți de Casație și Justiție, apreciem că normele care reglementează instituția suspendării executării actului administrativ sunt susceptibile de două interpretări:

1) o interpretare restrictivă, în sensul în care, în cadrul contenciosului obiectiv, cererea de suspendare a executării actului administrativ poate fi formulată doar în condițiile art. 14 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia, când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare, prevederile alin. (2) aplicându-se în mod corespunzător;

2) o altă interpretare mai puțin rigidă, în care subiectele de sezină prevăzute de Legea nr. 554/2004 sau de alte dispoziții speciale, care au calitate procesuală activă în contenciosul obiectiv, pot formula cererea de suspendare a executării actului administrativ doar în ipoteza prevăzută de art. 2 alin. (1) lit. Ț) teza ultimă din Legea nr. 554/2004, respectiv atunci când invocă perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.

Menționăm că inclinăm mai degrabă către această a doua interpretare.

¹ I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 357/2025, publicată în M. Of. nr. 1016 din 3 noiembrie 2025.

II.8.2.3. Obiectul cererii

Sub un prim aspect, ar fi de remarcat că instanța sesizată poate dispune exclusiv **suspendarea efectelor unui act administrativ tipic, nu și asimilat**, iar nu suspendarea unui act juridic/raport juridic complex din sfera dreptului administrativ.

Precizăm, totodată, că procedurile prevăzute atât de art. 14, cât și de art. 15 din Legea nr. 554/2004 pot fi exercitate exclusiv împotriva unui **act administrativ unilateral, cu caracter individual sau normativ**.

Deopotrivă, cererea de suspendare poate viza și **efectele unui act administrativ cu caracter jurisdicțional**, care reprezintă tot un act unilateral și cu privire la care nicio dispoziție legală nu instituie **vreo limitare expresă**. Totodată, nu putem deduce, nici pe cale de interpretare, **vreun fine de neprimire** a unei asemenea cereri, dispozițiile referitoare la formularea plângerii prealabile, după cum vom expune în rândurile de mai jos, nefiind apte a denota un temei de inadmisibilitate.

Practică judiciară

În ceea ce privește soluția dată capătului de acțiune având ca obiect suspendarea oricăror măsuri de informare și a oricăror măsuri de anulare a plăților, prin care acest capăt a fost apreciat ca inadmisibil și respins ca atare, Curtea a apreciat soluția ca fiind dată cu aplicarea corectă a dispozițiilor art. 8, art. 14, art. 18 din Legea nr. 554/2004.

Aceasta, deoarece ceea ce solicită recurenta-reclamantă a fi suspendat, conform art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, până la soluționarea definitivă a cauzei, și anulat nu poate forma obiectul unei acțiuni în contencios administrativ, conform art. 1 și art. 8 din Legea nr. 554/2004 și, pe cale de consecință, nu poate forma obiectul unei cereri de suspendare, în baza art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Pentru a forma obiectul acțiunii în anulare, respectiv suspendare, ceea ce se deduce judecării trebuie să reprezinte un act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 sau asimilat în sensul art. 2 alin. (2) din același act normativ, cu precizarea că actul administrativ asimilat nu poate forma obiectul unei cereri de suspendare.

În cauză, recurenta-reclamantă a solicitat suspendarea unor pretinse operațiuni administrative „informări sau amenințări”, care o vizează sau privesc toate persoanele care nu pot forma obiectul unei acțiuni directe și, pe cale de consecință, nu pot fi suspendate, deoarece nu le sunt aplicabile dispozițiile Legii nr. 554/2004¹.

Aceste proceduri **nu pot fi exercitate**:

- în corelație cu art. 9 din Legea nr. 554/2004 referitor la **acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului**; și

- nici în privința **contractelor administrative**, cu mențiunea că, în privința acestora, pot exista dispoziții speciale care să reglementeze posibilitatea suspendării executării lor.

¹ I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1269 din 12 martie 2019, www.scj.ro.

Practică judiciară

Instanța nu contestă susținerile reclamantei în sensul că un contract administrativ este asimilat unui act administrativ în ipoteza descrisă de art. 2 alin. (1) lit. c') din Legea nr. 554/2004, însă observă că voința legiuitorului nu s-a extins și asupra caracterului actului, respectiv contractul administrativ nu a fost asimilat unui act administrativ unilateral. Această concluzie este una firească, întrucât contractul, fie el și administrativ, reprezintă manifestarea a două voințe juridice, astfel că un contract administrativ nu poate face obiectul procedurii reglementate de art. 14 din Legea nr. 554/2004¹.

Ca **dispoziții speciale ce reglementează posibilitatea suspendării executării contractelor administrative**, menționăm prevederile art. 33 alin. (1) și art. 53 alin. (2) din Legea nr. 101/2016:

Art. 33 alin. (1) În cazuri temeinic justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța poate dispune, la cererea părții interesate, prin încheiere dată cu citarea părților, suspendarea procedurii de atribuire și/sau a executării contractului până la soluționarea cauzei. Încheierea este definitivă.

Art. 53. (2) În cazuri temeinic justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța, până la soluționarea fondului cauzei, poate dispune, la cererea părții interesate, prin încheiere motivată, cu citarea părților, suspendarea executării contractului.

II.8.2.4. Condiții de exercitare

Pentru a se dispune suspendarea unui act administrativ și, implicit, răsturnarea prezumției de legalitate a acestuia, trebuie îndeplinite următoarele **condiții cumulative**:

- 1) formularea plângerii prealabile;
- 2) cazul bine justificat;
- 3) prevenirea unei pagube iminente;
- 4) actul administrativ să mai fie susceptibil de executare la data pronunțării instanței;
- 5) formularea acțiunii în anulare.

II.8.2.4.1. Formularea plângerii prealabile

Prima condiție vizează **formularea plângerii prealabile**, tocmai pentru a oferi autorității posibilitatea de a dispune suspendarea actului încă din faza recursului administrativ. Instanța va verifica, din oficiu, întrunirea tuturor condițiilor prevăzute de Legea nr. 554/2004 cu privire la formularea plângerii prealabile, iar nu doar existența formală a acesteia.

Așadar, în cadrul procedurii suspendării executării actului administrativ, instanța va verifica **și termenul de formulare a plângerii prealabile**.

¹ C.A. București, s. a IX-a cont. adm. și fisc., sent. civ. nr. 1975 din 28 noiembrie 2024, nepublicată.

Legiuitorul nu s-a abătut de la concepția cadrului unic de control de legalitate nici măcar în privința acestei cereri cu obiect specific, subordonând-o condițiilor procedurale cu caracter general specifice acțiunii în contencios administrativ.

Rațiunea instituirii acestei condiționări rezidă în păstrarea caracterului unitar al controlului de legalitate, cererea de suspendare fiind prevăzută ca o intervenție mai energică a instanței de contencios administrativ, intervenție plasată totuși în etapa recursului grațios sau ierarhic, urmărindu-se în continuare realizarea prerogativei autorității publice de a fi prima care procedează la o reevaluare a legalității actului emis.

Aceasta nu este o condiție proprie cererii de suspendare, ci este **una cu caracter general, specifică controlului de legalitate**, astfel că neîndeplinirea procedurii prealabile, sub aspect procedural, va conduce la neîndeplinirea unei condiții de exercițiu a acțiunii, ce va fi valorificată prin **admiterea excepției inadmisibilității**, iar nu prin respingerea cererii ca neîntemeiată.

În virtutea aceluiași considerent, **dacă plângerea prealabilă nu este obligatorie**, acest aspect **nu va avea nicio consecință asupra posibilității de formulare a cererii de suspendare** a executării efectelor actului administrativ, tocmai pentru că formularea plângerii prealabile nu este o condiție proprie de admisibilitate a procedurii, ci una cu caracter general, fiindu-i aplicabile toate excepțiile prevăzute de lege.

Așadar, nefiind o condiție de admisibilitate proprie și specifică procedurii descrise de art. 14 din Legea nr. 554/2004, ci una cu caracter general, nu înseamnă că, dacă dispozițiile legale o exclud în mod expres sau implicit ori aceasta nu mai poate fi formulată, pentru că actul a intrat în circuitul civil sau a fost executat din punct de vedere material, cererea de suspendare ar urma să fie respinsă ca inadmisibilă.

Apreciem că acest aspect a fost lămurit în mod univoc de către legiuitor prin Legea nr. 102/2023, precizând în mod explicit **posibilitatea de formulare a cererii și în situația în care actul nu mai poate fi revocat de către autoritatea publică, instituind în acest sens un termen de 30 de zile de la data luării la cunoștință de conținutul actului**.

Nu am identificat un argument solid de text sau criterii de interpretare a normelor juridice în sensul în care ar denota un fine de neprimire a cererii întemeiate pe art. 14, rămânând în deplina disponibilitate a reclamantului ce mijloace procesuale exercită.

Menționarea expresă a acestei condiții în cuprinsul art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 constituie o derogare doar sub aspect procedural, în sensul că **instanța va putea invoca din oficiu acest aspect**, iar nu doar în condițiile art. 193 C.proc.civ., respectiv de către părât/pârâți prin întâmpinare.

II.8.2.4.2. Cazul bine justificat

O a doua condiție constă în întrunirea **cazului bine justificat**, care este definit de art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004:

t) cazuri bine justificate – împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.

În aprecierea existenței cazului bine justificat, au fost reținute, în practică, o mulțitudine de situații de încălcări flagrante a prevederilor legale referitoare la motive intrinseci sau extrinseci de legalitate ori încălcarea unor formalități prealabile, comitente sau ulterioare, ale actului administrativ a cărui suspendare s-a solicitat.

Cu privire la această condiție însă, jurisprudența a fost constantă în a aprecia că, **deși procedura suspendării actului administrativ poate presupune și analiza unor motive ce țin de fondul raportului de drept administrativ, îndoiala trebuie să fie evidentă și decelată cu ușurință printr-o cercetare sumară și prin neprejudicarea fondului.**

În consecință, enumerarea în cuprinsul cererii de suspendare a motivelor de nelegalitate ce vor fi formulate în cererea de anulare a actului administrativ nu constituie o modalitate eficientă de a demonstra existența cazului bine justificat.

Desigur că nici acest considerent nu trebuie absolutizat, instanța urmând a analiza îndeplinirea cazului bine justificat în raport de circumstanțele concrete ale cauzei.

Este posibil ca **indicarea unui număr suficient de motive de nelegalitate, cu privire la care pârâta autoritate publică să nu formuleze nicio apărare**, chiar dacă acestea ar necesita o analiză specifică cercetării fondului, ar putea întruni condițiile cazului bine justificat, ridicând **un dubiu rezonabil**, astfel încât să conducă la răsturnarea prezumției de legalitate.

Practică judiciară

În raport de motivele subsumate cazului bine justificat, instanța a apreciat, în acord cu pârâta, că simpla determinare a legalității delegării de competență ar reprezenta un aspect ce ține de cercetarea fondului și nu denotă cu vădită ușurință nelegalitatea actului contestat.

Așa cum a arătat instanța în precedent, determinarea competenței efectuării inspecției fiscale este un aspect ce ține de fondul cauzei, însă pârâta nu a oferit niciun punct de vedere motivului de nelegalitate constând în încălcarea principiului unicității inspecției fiscale ce decurge din numeroasele inspecții efectuate, inclusiv pentru aceeași perioadă, asupra unor aspecte ce decurgeau din acele fapte relevante fiscal, chiar dacă în mod formal nu privea același tip de creanță fiscală.

De asemenea, instanța a constatat că pârâta nu a oferit niciun argument cu privire la afirmata nelegalitate a recalificărilor tranzacțiilor ori asupra motivării actului administrativ.

Analizate în ansamblu, prin neprejudicarea fondului, instanța a apreciat că este îndeplinită condiția, fiind ridicate suficiente dubii asupra deciziei contestate¹.

II.8.2.4.3. Prevenirea unei pagube iminente

O a treia condiție privește **prevenirea unei pagube iminente**, definite de art. 2 alin. (1) lit. ș) din Legea nr. 554/2004:

ș) *pagubă iminentă – prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.*

În sfera contenciosului subiectiv tipic, **doar prima teză din definiția prejudiciului se adresează persoanei vătămate**, celelalte teze fie intrând în sfera prejudiciilor pe care le pot invoca persoanele vătămate asimilate, potrivit discuțiilor arătate², fie aparținând exclusiv sferei contenciosului obiectiv.

Sub un prim aspect, reținem că **doar invocarea unui prejudiciu material**, iar nu și a unui prejudiciu moral, ar putea întruni această condiție.

Practică judiciară

Sub un prim aspect, pornind de la definiția pagubei iminente, citate *supra*, instanța constată că doar un prejudiciu material poate realiza această condiție, aspectele învedereate de reclamant cu privire la natura morală a pagubei suferite fiind irelevantă³.

Cu privire la acest criteriu, **în doctrină** s-a arătat că:

Fără a absolutiza criteriul cantitativ constând în cuantumul obligației impuse reclamantului ori al pierderii pe care ar suferi-o în cazul executării actului administrativ, instanța trebuie să verifice *gravitatea și iminența prejudiciului în funcție de toate circumstanțele pricinii, cu respectarea principiului proporționalității*, luând în considerare *natura propriu-zisă a măsurii administrative și contextul în care intervine* (de exemplu, situația financiară și familială a unei persoane, în cazul eliberării dintr-o funcție și al pierderii veniturilor aferente; ponderea sarcinii fiscale sau a amenzii aplicate unui operator economic în raport cu rezultatele financiare ale acestuia, existența unei situații de criză economico-financiară, impactul asupra angajaților, perturbarea unui anumit segment al pieței; în domeniul urbanismului, modificările în realitatea materială)⁴.

¹ Trib. București, s. a II-a cont. adm. și fisc., sent. civ. nr. 5566 din 10 septembrie 2019, definitivă prin nerecurare, nepublicată. În același sens, a se vedea și C.A. Craiova, dec. civ. nr. 1151 din 9 mai 2019, nepublicată.

² A se vedea *supra*, Titlul I, capitolul I.4.

³ C.A. București, s. a IX-a cont. adm. și fisc., sent. civ. nr. 2060 din 9 decembrie 2024, nepublicată.

⁴ G. BOGASIU, *Legea contenciosului administrativ*, ed. a IV-a, p. 416-417.

II.8.2.4.4. Actul administrativ să mai fie susceptibil de executare la data pronunțării instanței

O condiție implicită ce rezultă din această modalitate particulară de exercitare a controlului de legalitate, ce este comună de altfel atât cererii întemeiate pe art. 14, cât și pe art. 15, este reprezentată de ipoteza ca **actul administrativ să mai fie susceptibil de executare la data pronunțării instanței**.

În practică este des întâlnită această ipoteză, în special în privința **cererilor de suspendare a executării autorizațiilor de construire**, când până la momentul pronunțării este emis procesul-verbal de recepție finală. În acest caz, **cererea va rămâne fără obiect**, întrucât actul administrativ și-a produs în totalitate efectele.

Practică judiciară

În ceea ce privește excepția lipsei de interes, constată instanța că procedura de atribuire a contractului de închiriere a sectorului de plajă a fost finalizată prin încheierea contractului nr. X/24 aprilie 2023 cu A SRL, din această perspectivă, suspendarea actelor administrative emise de pârâtă cu privire la oferta reclamantei nu mai poate produce niciun efect util pentru reclamantă.

Chiar dacă ar dispune suspendarea actelor menționate, acest aspect nu s-ar răsfrânge asupra drepturilor dobândite de câștigătorul beneficiar al contractului de închiriere menționat, întrucât această formă specială de control de legalitate, constând în suspendarea executării unor acte administrative, privește în mod exclusiv acte administrative unilaterale cu caracter individual sau normativ, iar nu contracte administrative.

Spre deosebire de petitul de anulare, cererea de suspendare nu poate avea ca obiect un contract administrativ, care de altfel nici nu face obiectul cererii cu care a fost investită instanța, acestea fiind considerentele pentru care nu poate fi primită teza reclamantei referitoare la faptul că suspendarea actelor menționate ar influența executarea contractului de închiriere¹.

II.8.2.4.5. Formularea acțiunii în anulare în termen de maxim 60 de zile de la data formulării cererii de suspendare

O altă condiție de exercițiu, stabilită de legiuitor în legătură cu interesul formulării cererii de suspendare, este reprezentată de **necesitatea formulării și a acțiunii în anularea actului administrativ**.

Așadar, la data soluționării cererii de suspendare, instanța va avea obligația verificării termenului scurs de la momentul înregistrării acesteia, pentru a verifica conținutul persoanei vătămate, în sensul formulării cererii de anulare.

În măsura în care persoana vătămată nu a formulat o astfel de cerere, **instanța va invoca excepția lipsei de interes** și va respinge în consecință cererea.

¹ C.A. București, s. a IX-a cont. adm. și fisc., înch. șed. din 25 mai 2023, nepublicată.