ICCJ – Stabilirea caracterului unui act administrativ. Criterii

Legislaţie relevantă:

Legea nr. 554/2004, art. 2 alin. (1) lit. c)

În funcţie de întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative se clasifică în acte normative și acte individuale.

Încadrarea unui act infralegislativ într-una dintre cele două categorii mai sus arătate nu se realizează prin „decuparea" unor dispoziţii din acel act, afectând în acest mod caracterul unitar al acestuia, ci prin examinarea integrală a conţinutului său, prin prisma trăsăturilor fiecăreia dintre categoriile în discuţie (acte normative și acte individuale). Cu alte cuvinte, un act administrativ este fie normativ, fie individual, în funcţie de întinderea efectelor juridice pe care le produce ca întreg, indiferent de conţinutul concret al unei părţi (de exemplu al unei anexe) a acestuia.

Decizia nr. 1718 din 26 februarie 2013

Prin cererea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Alba Iulia reclamanta SC P SA, prin administrator judiciar, în contradictoriu cu pârâtul Guvernul României, a solicitat:

– anularea în parte, ca ilegală, a H.G. nr. 349/2005, Anexa 5 – tabel 5.2, în sensul anulării prevederii prin care s-a dispus închiderea depozitului S – Mediaș, la data de 16 iulie 2010, anulare ce urmează a avea drept consecinţă modificarea actului normativ în sensul prelungirii autorizaţiei de funcţionare a acestui depozit până la termenul de 16 iulie 2017, termen limită la care se prevede închiderea ultimelor

depozite de deșeuri menajere neconforme cu standardele Uniunii Europene;

– obligarea Guvernului la plata de daune materiale, în cuantum de 37.849,71 RON pentru fiecare lună de nefuncţionare, începând cu luna august 2010 și până la momentul permiterii reînceperii activităţii de funcţionare a depozitului;

– în subsidiar, în cazul respingerii cererii de anulare, obligarea Guvernului la plata sumei de 3.179.316 RON cu titlu de dezdăunări, pentru nepermiterea funcţionării societăţii până la termenul de 16 iulie 2017, termen limită la care se prevede închiderea ultimelor depozite de deșeuri neconforme cu standardele U.E.;

– recunoașterea dreptului reclamantei de a edifica un depozit nou de deșeuri menajere, depozit care să fie conform standardelor U.E., în condiţiile în care aceasta se va conforma cu Cerinţele Generale prevăzute în Anexa nr. 2 a HG nr. 349/2005 și cu întreaga legislaţie în materie, și care să poată funcţiona după data de 16 iulie 2017.

În motivarea acţiunii, reclamanta a invocat că Depozitul S Mediaș este proprietatea sa și H.G. nr. 349/2005 anexa 5 tabel 5.2. este nelegală, întrucât impune sistarea activităţii de depozitare începând cu 16.07.2010 a depozitului proprietate privată a acesteia, încălcându-se, astfel, dreptul său de proprietate, termenul impus trebuind să fie termenul limită de conformare 16 iulie 2017.

H.G. nr. 349/2005 interzice totodată și dreptul său de a edifica un nou depozit conform standardelor Uniunii Europene.

Reclamanta a arătat că a formulat plângere prealabilă la 17 noiembrie 2010, primind răspuns la data de 19.01.2011, în sensul că cererea sa este neîntemeiată.

În cauză a formulat cerere de intervenţie în interesul pârâtului Ministerul Mediului și Pădurilor, solicitând

respingerea acţiunii.

Prin întâmpinarea formulată, Guvernul României a invocat excepţia tardivităţii acţiunii, arătând că Anexa 5 tabel 5.2 este un act administrativ cu caracter individual și, în temeiul art. 11 al. 2 din Legea 554/2004, instanţa trebuia sesizată într-un termen limită de 1 an de la data emiterii actului. Or, raportat la data publicării hotărârii guvernului în Monitorul Oficial – 10.05.2005, sesizarea instanţei de contencios administrativ fiind făcută la data de 19.07.2011, acţiunea reclamantei este tardivă.

Fiind pusă în discuţie această excepţie, reclamanta a susţinut că H.G. nr. 349/2005 este un act administrativ unilateral cu caracter normativ, astfel că acţiunea în anulare poate fi formulată oricând.

Prin sentinţa nr. 337 din 15 noiembrie 2011, Curtea de Apel Alba Iulia – Secţia de contencios administrativ și fiscal a admis excepţia tardivităţii acţiunii invocată de pârâtul Guvernul României și a respins ca tardivă acţiunea în contencios administrativ formulată de reclamanta S.C. P SA Mediaș, având ca obiect anularea în parte a Anexei 5 tabel 5.2 din H.G. nr. 349/2005.

Totodată, a admis cererea de intervenţie în interesul pârâtului formulată de Ministerul Mediului și Pădurilor.

Pentru a pronunţa această soluţie, Curtea a reţinut că excepţia tardivităţii acţiunii este fondată, întrucât, analizând natura actului administrativ atacat, respectiv dacă acesta este un act administrativ normativ sau individual, aceasta a apreciat că, spre deosebire de restul prevederilor de natură generală ce conferă actului administrativ caracter normativ, Anexa 5 tabel 5.2. din H.G. nr.349/2005 are natura unui act administrativ individual, întrucât se adresează unor subiecţi de drept administrativ determinaţi, stabilind obligaţia de sistare a depozitării la o anumită dată.

Prima instanţă a avut în vedere faptul că reclamanta a solicitat doar anularea parţială a H.G. nr. 349/2005, respectiv a Anexei nr. 5 tabel 5.2 prin care s-a stabilit lista depozitelor neconforme clasa „b” din zona urbană, susţinând că este vătămată doar prin includerea depozitului S Mediaș în această anexă și prin stabilirea termenului de sistare a depozitării la 16.07.2010, iar nu prin dispoziţiile cu caracter general, adresate unor subiecţi nedeterminaţi, abstracţi.

Prin urmare, instanţa de fond a apreciat că reclamanta trebuia să formuleze de la publicarea în Monitorul Oficial al României, respectiv de la data de 10.05.2005, în termen de 30 de zile plângerea prealabilă, apoi să aștepte 30 de zile răspunsul și de la acest termen limită, 10.07.2005, curgea termenul de 6 luni de sesizare a instanţei până la data de 10.01.2006 sau, cel mult și pentru motive temeinice, până la 10.07.2006.

Ori, reclamanta a sesizat instanţa de contencios administrativ cu acţiune în anulare abia la data de 15.07.2011, acţiunea fiind, astfel, tardivă.

Curtea a apreciat că, raportat la această excepţie ce impune menţinerea actului administrativ atacat, soluţia în ceea ce privește capetele de cerere subsidiare nu poate fi decât de respingere, întrucât acţiunea în despăgubiri poate fi formulată numai în condiţiile anulării actului.

Împotriva acestei hotărâri a declarat recurs reclamanta S.C. P S.A. Mediaș, criticând-o pentru nelegalitate și netemeinicie.

Asupra excepţiei tardivităţii acţiunii s-a solicitat respingerea acesteia deoarece actul administrativ atacat este unul normativ. Chiar și în cazul în care urma a fi considerat individual, a cerut să se constate că cererea este făcută în termen deoarece actul administrativ, considerat de instanţa fondului ca fiind individual, nu a fost comunicat reclamantei.

Aceasta cerere a fost făcută în ședinţa din 8 noiembrie 2011, când s-a solicitat în mod explicit ca în cazul în care instanţa de fond va considera că actul administrativ este unul individual, să se constate că cererea este făcută în termen, deoarece actul nu a fost comunicat.

O astfel de constatare ar fi dus, pe cale de consecinţă, la respingerea excepţiei tardivităţii cererii. Cu alte cuvinte instanţa de fond a lăsat aceasta cerere nesoluţionată sub acest aspect fiind încălcat dreptul la un proces echitabil, drept apărat de art. 6 al CEDO.

Instanţa de fond a apreciat în mod netemeinic că Anexa 5, tabelul 5.2 este un act administrativ individual și că publicarea în Monitorul Oficial este un act analogic comunicării actului individual.

Chiar daca ar fi vorba de un act individual, reclamanta s-ar încadra în termenul de contestare deoarece prezumţia și obligaţia de cunoaștere a textelor publicate în Monitorul Oficial operează doar faţă de normele de drept, instituind astfel prezumţia și obligaţia de cunoaștere a legii.

Aceasta prezumţie și obligaţie de cunoaștere a conţinutului unui Monitor Oficial nu operează în cazul actelor administrative individuale, motiv pentru care ar fi trebuit să constate că actul administrativ atacat, considerat de instanţă ca fiind individual, nu a fost comunicat.

Instanţa a considerat ca Anexa 5 – tabelul 5.2 este un act administrativ individual deoarece s-ar adresa, chipurile, unor subiecţi de drept administrativ determinaţi.

Aceasta susţinere a instanţei este una nemotivată. Simpla referire generică la Anexa 5 – tabelul 5.2, fără ca această referire să înfăţișeze raţionamentul instanţei echivalează cu nemotivarea hotărârii, fiind încălcat, și sub acest aspect, dreptul la un proces echitabil prevăzut de art. 6 al C.E.D.O.

Dreptul la un proces echitabil, a mai fost încălcat și prin nesoluţionarea solicitării de a se constata că cererea de chemare in judecată este făcută în termen, deoarece actul administrativ, considerat de instanţa fondului ca fiind individual, nu a fost comunicat.

Prin urmare s-a apreciat că încălcarea dreptului la un proces echitabil s-a făcut atât prin nesoluţionarea solicitării de a se constata că cererea de chemare în judecată este făcută în termen, deoarece actul administrativ, considerat de instanţa fondului ca fiind individual, nu a fost comunicat, cât și nemotivarea opiniei instanţei prin care aceasta susţine că Anexa 5 este un act administrativ individual deoarece s-ar adresa, chipurile, unor subiecţi de drept administrativ determinaţi.

Aducerea la cunoștinţa a unui act administrativ se face prin publicare pentru actele normative si prin comunicare pentru actele individuale.

Modalităţile comunicării unui act administrativ individual: În mod incontestabil, cel mai eficient mod de comunicare este înmânarea actului, sub semnătura, destinatarului, fie direct de către emitent, fie prin intermediul unui curier administrativ sau poștă, cu scrisoare recomandata. Varianta extremă, aplicabilă în situaţia în care destinatarul refuză sa primească sub semnătura actul sau nu este găsit la sediu (domiciliu), este afișarea, afișaj care este atestat prin redactarea unui proces-verbal de afișare, certificate prin semnătura unui martor

Procedeul comunicării actelor administrative individuale prin afișare nu poate fi substituit și nici confundat cu publicarea, deoarece, așa cum s-a arătat, prezumţia și obligaţia de cunoaștere a textelor publicate în Monitorul Oficial operează doar faţă de normele de drept, instituind prezumţia și obligaţia de cunoaștere a legii.

Instanţa de fond a apreciat în mod netemeinic ca cererea are un singur petit principal și că celelalte ar fi subsidiare.

În realitate capătul de cerere prin care se solicita ,,*Recunoașterea dreptului de a edifica un depozit nou de deșeuri menajere, depozit care să fie conform standardelor U.E., conform cu Cerinţele Generale prevăzute în Anexa nr. 2 a H.G nr. 349/2005 și cu întreaga legislaţie în materie, și care să poate funcţiona după data de 16 iulie 2017*" este un petit principal care nu se află în relaţie de subsidiaritate cu celelalte.

Dreptul de a edifica un nou depozit, conform, la o nouă locaţie, nu are nicio legătură cu Anexa 5 – tabelul 5.2, ci cu Cerinţele Generale prevăzute în Anexa nr. 2 a H.G. nr 349/2005.

În ciuda faptului că adresa nr. 8063/13.12.2003 a Consiliului Judeţean Sibiu, potrivit căruia se are în vedere realizarea unui depozit conform în zona Mediaș, Agenţia Naţională pentru Protecţia Mediul își motivează refuzul permiterii edificării unui nou depozit, conform, prin prevederile *Hotărârii de Guvern nr. 349/2005,* iar prin adresa nr. 1/1103/13.07.2010.

Refuzul autorităţii publice de a permite reclamantului participarea la viaţa economică a zonei, încalcă principiul liberei concurenţe, ceea ce echivalează cu o expropriere de obiectul de activitate, încălcându-se pct. 1 și 2 din art. 1 al primului Protocol Adiţional al Convenţiei Europene a Drepturilor Omului.

Pentru aceste motive, în conformitate cu prevederile art. 312 alin. (5) și art. 313 Cod procedură civilă, coroborate cu cele ale art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în raport și de faptul că nu s-a cercetat fondul cauzei, se solicită admiterea recursului, casarea sentinţei atacate și trimiterea cauzei spre rejudecare, și totodată în temeiul art. 234 paragraful 3 din Tratatul CEE, se solicită instanţei de recurs să pronunţe

o decizie prin care să hotărască, în scopul aplicării corecte a legii, ca instanţa fondului, în temeiul art. 234 din Tratatul CEE, să ceară o hotărâre preliminară în faţa Curţii de Justiţie a Comunităţilor Europene, în vederea interpretării conformităţii dreptului Uniunii Europene cu dispoziţiile H.G. nr. 349/2005.

Recursul este fondat.

În funcţie de întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative se clasifică în acte normative și acte individuale.

Actele administrative normative conţin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte *erga omnes*, în timp ce actele individuale produc efecte, de regulă, faţă de o persoană, sau uneori faţă de mai multe persoane, nominalizate expres în conţinutul acestor acte.

Încadrarea unui act infralegislativ într-una dintre cele două categorii mai sus arătate nu se realizează, așa cum a procedat instanţa de fond, prin „decuparea” unor dispoziţii din acel act, afectând în acest mod caracterul unitar al acestuia, ci prin examinarea integrală a conţinutului său, prin prisma trăsăturilor fiecăreia dintre categoriile în discuţie (acte normative și acte individuale). Cu alte cuvinte, un act administrativ este fie normativ, fie individual, în funcţie de întinderea efectelor juridice pe care le produce, indiferent de conţinutul concret al unei anexe a acelui act, cum este cazul în speţă.

Or, din această perspectivă, rezultă cu puterea evidenţei că actul administrativ în discuţie, HG nr. 349/2005, este unul normativ din moment ce conţine reguli generale, de aplicabilitate repetată, iar destinatarii acestuia sunt un număr indeterminat de subiecţi, în condiţiile în care hotărârea de guvern amintită conţine reguli prin care este determinat cadrul legal pentru desfășurarea activităţilor de

depozitare a deșeurilor, atât cele privind realizarea, exploatarea, monitorizarea, închiderea și urmărirea post-închidere a depozitelor noi, cât și pentru exploatarea , închiderea și urmărirea post-închidere a depozitelor existente, în condiţii de protecţie a mediului și a sănătăţii populaţiei.

Plasarea greșită a actului infralegislativ contestat în prezenta cauză, în categoria actelor individuale, de către instanţa de fond, a condus la pronunţarea unei hotărâri nelegale, reţinându-se că acţiunea promovată de către reclamanta SC P SA este tardiv formulată, în raport de prevederile art. 11 alin.(1) din Legea nr.554/2004.

În realitate, textul de lege precitat nu este incident în cauză, acesta referindu-se la termenul de 6 luni în care se formulează acţiunea în contencios administrativ, atunci când se contestă un act administrativ cu caracter individual.

Fiind vorba, astfel cum s-a reţinut mai sus, de contestarea unui act administrativ cu caracter normativ, acţiunea în justiţie poate fi promovată oricând, după cum rezultă din prevederile imperative și inderogabile ale art. 11 alin.(5) din Legea nr. 554/2004.

Faţă de cele ce preced, hotărârea instanţei de fond de a respinge ca tardivă acţiunea formulată de reclamanta S.C. P S.A., este nelegală, astfel că în temeiul prevederilor art. 312 alin.(5) Cod procedură civilă, recursul a fost admis, sentinţa atacată a fost casată iar cauza a fost trimisă spre rejudecare aceleiași instanţe, care va examina și celelalte critici formulate de recurentă.