

ICCJ – Stabilirea caracterului unui act administrativ. Criterii

Legislație relevantă:

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

În funcție 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 dispoziții din acel act, afectând în acest mod caracterul unitar al acestuia, ci prin examinarea integrală a conținutului său, prin prisma trăsăturilor fiecăreia dintre categoriile în discuție (acte normative și acte individuale). Cu alte cuvinte, un act administrativ este fie normativ, fie individual, în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produce ca întreg, indiferent de conținutul concret al unei părți (de exemplu al unei anexe) a acestuia.

Decizia nr. 1718 din 26 februarie 2013

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel Alba Iulia reclamanta SC P SA, prin administrator judiciar, în contradictoriu cu pârâțul 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 consecință modificarea actului normativ în sensul prelungirii autorizației de funcționare 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 nefuncționare, începând cu luna august 2010 și până la momentul permiterii reîncepterii activității de funcționare 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 funcționării societății 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 condițiile în care aceasta se va conforma cu Cerințele Generale prevăzute în Anexa nr. 2 a HG nr. 349/2005 și cu întreaga legislație în materie, și care să poată funcționa după data de 16 iulie 2017.

În motivarea acțiunii, 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 activității 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 intervenție în interesul pârâtului Ministerul Mediului și Pădurilor, solicitând

respingerea acțiunii.

Prin întâmpinarea formulată, Guvernul României a invocat excepția tardivității acțiunii, 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, instanța 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 instanței de contencios administrativ fiind făcută la data de 19.07.2011, acțiunea reclamantei este tardivă.

Fiind pusă în discuție această excepție, reclamanta a susținut că H.G. nr. 349/2005 este un act administrativ unilateral cu caracter normativ, astfel că acțiunea în anulare poate fi formulată oricând.

Prin sentința nr. 337 din 15 noiembrie 2011, Curtea de Apel Alba Iulia – Secția de contencios administrativ și fiscal a admis excepția tardivității acțiunii invocată de pârâtul Guvernul României și a respins ca tardivă acțiunea 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 intervenție în interesul pârâtului formulată de Ministerul Mediului și Pădurilor.

Pentru a pronunța această soluție, Curtea a reținut că excepția tardivității acțiunii 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 subiecți de drept administrativ determinați, stabilind obligația de sistare a depozitării la o anumită dată.

Prima instanță a avut în vedere faptul că reclamanta a solicitat doar anularea parțială 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, susținând 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 dispozițiile cu caracter general, adresate unor subiecți nedeterminați, abstracti.

Prin urmare, instanța 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 instanței până la data de 10.01.2006 sau, cel mult și pentru motive temeinice, până la 10.07.2006.

Ori, reclamanta a sesizat instanța de contencios administrativ cu acțiune în anulare abia la data de 15.07.2011, acțiunea fiind, astfel, tardivă.

Curtea a apreciat că, raportat la această excepție ce impune menținerea actului administrativ atacat, soluția în ceea ce privește capetele de cerere subsidiare nu poate fi decât de respingere, întrucât acțiunea în despăgubiri poate fi formulată numai în condițiile anulării actului.

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

Asupra excepției tardivității acțiunii 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 instanța fondului ca fiind individual, nu a fost comunicat reclamantei.

Aceasta cerere a fost făcută în ședința din 8 noiembrie 2011, când s-a solicitat în mod explicit ca în cazul în care instanța 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 consecință, la respingerea excepției tardivității cererii. Cu alte cuvinte instanța de fond a lăsat aceasta cerere nesoluționată sub acest aspect fiind încălcat dreptul la un proces echitabil, drept apărat de art. 6 al CEDO.

Instanța 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 dacă ar fi vorba de un act individual, reclamanta s-ar încadra în termenul de contestare deoarece prezumția și obligația de cunoaștere a textelor publicate în Monitorul Oficial operează doar față de normele de drept, instituind astfel prezumția și obligația de cunoaștere a legii.

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

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

Aceasta susținere a instanței este una nemotivată. Simpla referire generică la Anexa 5 – tabelul 5.2, fără ca această referire să înfățișeze raționamentul instanței 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 nesoluționarea solicitării de a se constata că cererea de chemare în judecată este făcută în termen, deoarece actul administrativ, considerat de instanța 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 nesoluționarea solicitării de a se constata că cererea de chemare în judecată este făcută în termen, deoarece actul administrativ, considerat de instanța fondului ca fiind individual, nu a fost comunicat, cât și nemotivarea opiniei instanței prin care aceasta susține că Anexa 5 este un act administrativ individual deoarece s-ar adresa, chipurile, unor subiecți de drept administrativ determinați.

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

Modalitățile 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 recomandată. Varianta extremă, aplicabilă în situația în care destinatarul refuză să 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

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

Instanța 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 Cerințele Generale prevăzute în Anexa nr. 2 a H.G nr. 349/2005 și cu întreaga legislație în materie, și care să poate funcționa după data de 16 iulie 2017”* este un petit principal care nu se află în relație de subsidiaritate cu celelalte.

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

În ciuda faptului că adresa nr. 8063/13.12.2003 a Consiliului Județean Sibiu, potrivit căruia se are în vedere realizarea unui depozit conform în zona Mediaș, Agenția Națională pentru Protecția Mediului 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 autorității publice de a permite reclamantului participarea la viața economică a zonei, încalcă principiul liberei concurențe, ceea ce echivalează cu o expropriere de obiectul de activitate, încălcându-se pct. 1 și 2 din art. 1 al primului Protocol Adițional al Convenției 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 sentinței atacate și trimiterea cauzei spre rejudecare, și totodată în temeiul art. 234 paragraful 3 din Tratatul CEE, se solicită instanței de recurs să pronunțe

o decizie prin care să hotărască, în scopul aplicării corecte a legii, ca instanța fondului, în temeiul art. 234 din Tratatul CEE, să ceară o hotărâre preliminară în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene, în vederea interpretării conformității dreptului Uniunii Europene cu dispozițiile H.G. nr. 349/2005.

Recursul este fondat.

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

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

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

Or, din această perspectivă, rezultă cu puterea evidenței că actul administrativ în discuție, HG nr. 349/2005, este unul normativ din moment ce conține reguli generale, de aplicabilitate repetată, iar destinatarii acestuia sunt un număr indeterminat de subiecți, în condițiile în care hotărârea de guvern amintită conține reguli prin care este determinat cadrul legal pentru desfășurarea activităților 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 condiții de protecție a mediului și a sănătății populației.

Plasarea greșită a actului infralegislativ contestat în prezenta cauză, în categoria actelor individuale, de către instanța de fond, a condus la pronunțarea unei hotărâri nelegale, reținându-se că acțiunea 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 acțiunea în contencios administrativ, atunci când se contestă un act administrativ cu caracter individual.

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

Față de cele ce preced, hotărârea instanței de fond de a respinge ca tardivă acțiunea 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, sentința atacată a fost casată iar cauza a fost trimisă spre rejudecare aceleiași instanțe, care va examina și celelalte critici formulate de recurentă.