

# Capitolul I

## Definiția actului administrativ. Locul său în cadrul formelor de activitate a administrației

### Secțiunea 1

#### Definiție

În această primă secțiune am selectat jurisprudența care, mai înainte de a stabili legalitatea ori natura juridică a unei manifestări de voință, începe prin a formula o definiție proprie, mai mult ori mai puțin riguroasă, a actului administrativ. De remarcat faptul că, după intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, instanțele au cam renunțat să formuleze o definiție proprie a acestuia, făcând trimitere la definiția legală, fapt care scoate încă o dată în evidență un adevăr trist: orice definiție legală reprezintă o frână în calea evoluției dreptului.

#### 1. Act administrativ. Definiție jurisprudențială

Incidența art. 1 din Legea nr. 29/1990<sup>1</sup> este condiționată de existența unor acte administrative și a unor fapte materiale asimilate acestora, care conțin manifestări unilaterale de voință ale organelor administrației de stat – titulare ale unor atribuții de stat și în realizarea puterii de stat – în calitatea lor de subiect de drept administrativ, și ca atare, generează raporturi de subordonare, sunt executorii prin ele însele în cele mai multe cazuri și, de regulă, pot fi revocate unilateral.

*C.S.J., s. cont. adm., decizia nr. 183/1994, nepublicată*

**Notă:** Fără îndoială că hotărârea de mai sus nu cuprinde o definiție a actului administrativ, în sensul strict al cuvântului. Însă conține unele elemente specifice acestei definiții: pe de o parte, aceste acte sunt prin esența lor acte unilaterale, pe de alta, provin de la subiecți de drept administrativ, aflați în exercițiul puterii publice.

Textul cuprinde însă și două inadvertențe – un tribut firesc plătit vechiului regim politic:

a) pe de o parte, actele administrative nu provin în mod necesar de la „organele administrației de stat”. În contextul descentralizării teritoriale și instituirii unui principiu constituțional al autonomiei locale, și organele administrației publice locale pot emite asemenea acte. Mai mult însă, și particularii investiți legal să presteze servicii publice pot emite acte administrative<sup>2</sup>. Deci, fapt de reținut, sintagma „organe ale administrației de stat” ar trebui înlocuită cu aceea, mai largă, de „autorități publice”.

b) pe de alta, actele administrative nu generează raporturi de subordonare decât dacă vizează un alt organ administrativ, subordonat celui emitent. Astfel, este adevărat că, într-un raport

---

<sup>1</sup> Calificarea – „act administrativ” nu este însă, în această ultimă ipoteză, nici pe departe sigură. Și asta întrucât este posibil drepturile ori obligațiile particularului să nu decurgă din răspunsul administrației ci direct din lege, caz în care corespondența rămâne la stadiul de operațiune administrativă. Este vorba despre fosta lege a contenciosului administrativ, abrogată prin Legea nr. 554/2004. Desigur că, pentru ceea ce urmărim noi prin prezenta culegere de practică, acest lucru este irelevant.

<sup>2</sup> A se vedea și prevederile art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu privire la noțiunea de „autoritate publică”.

juridic administrativ născut între o autoritate publică și un particular nu avem raporturi similare celor civile, caracterizate prin egalitate juridică, însă inegalitatea dintre subiecți (un raport juridic oarecum „oblic”) nu echivalează cu subordonarea strictă (raport vertical). Un particular nu este nici subordonat administrației, (căci un asemenea raport ar îngrădi sau chiar elimina ideea de libertate individuală), dar nici egalul ei.

## 2. Act administrativ. Definiție

Actul administrativ a fost definit ca actul unilateral, expresia manifestării de voință a unui singur subiect al raportului juridic, în speță cel înzestrat cu putere publică, emis de autorități publice în scopul executării sau organizării legii, fiind esențialmente un act juridic, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice.

*C.A. Cluj, s. com., cont. adm. și fisc.,  
decizia nr. 1493 din 9 octombrie 2006, în B.J. 2006, p. 463, speța nr. 157*

**Notă:** Și această definiție jurisprudențială conține două elemente care merită un comentariu:

- a) dreptul public nu utilizează noțiunea de „parte” a unui raport juridic. Și asta pentru un motiv destul de simplu: în general fiind vorba de acte unilaterale, nu vorbim de părți, ci de *autorul* actului (sau *emitentul* acestuia) și de *destinatar*. Probabil din aceeași cauză, și în soluția de mai sus, pornindu-se de la premisa existenței unui raport juridic administrativ, se arată, în mod corect, că actul administrativ este rodul manifestării de voință al unuia dintre subiectele acestui raport: cel înzestrat cu putere publică. O observație suplimentară se impune însă: ideea ar putea induce în eroare în cazul actelor complexe, când actul administrativ în cauză reprezintă emanația de voință a cel puțin două subiecte de drept distincte, titulare de putere publică, voințe care converg înspre producerea acelorași efecte juridice;
- b) actul administrativ este „esențialmente” un act juridic. Sau altfel spus, producerea de efecte juridice este de esență a actelor administrative. Concepția din dreptul administrativ român se deosebește astfel fundamental de cea franceză, care pune accent pe ideea de *voință*, iar nu pe consecințele sale: efectele juridice.

## 3. Act administrativ. Caracterile acestuia, desprinse din definiția sa legală. Notă de control emisă de Direcția pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală de restituire a sumei primite cu titlu de despăgubire

Conform art. 2 lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, actul administrativ este definit ca act unilateral „*cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în regim de putere publică în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice (...)*”.

Nota nr. 45208 din 21 iunie 2006, emisă de Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale, privind concluziile rezultate în urma verificărilor efectuate la Direcția pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală Hunedoara, este un act administrativ, fiind un act unilateral emis de autoritățile publice în scopul executării sau organizării executării legii, un act juridic ce a dat naștere unor raporturi juridice de drept administrativ, act emis cu putere publică și în baza căruia s-a transmis reclamantei-intimate notificarea nr. 3791 din 12 iulie 2006, prin care a fost somată să restituie suma primită cu titlu de despăgubire.

S-a constatat că în cuprinsul notei ce formează obiectul cauzei este menționat faptul că D.A.D.R. are obligația de a emite dispoziții pentru recuperarea sumelor conform prevederilor art. 72 și art. 73 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

Așadar actul atacat are toate elementele definitorii ale unui act administrativ.

*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 953 din 7 martie 2008, în Jurisprudența s. cont. adm. și fisc., 2008, sem. I, p. 174*

**Notă:** În ciuda denumirii sale improprii (aceea de *notă*), înscrisul în cauză are toate elementele unui act administrativ. Și, deși instanța noastră supremă ține să enumere în decizia de mai sus toate aceste elemente definitorii, problema centrală a speței era aceea de a ști dacă nota în cauză produce sau nu efecte juridice. Or, de vreme ce în cuprinsul acesteia este stipulată o *obligație* (deci un efect juridic) – chiar dacă aceasta cade în sarcina unei autorități – fără îndoială că suntem în prezența unui act administrativ.

#### **4. Proces-verbal de control fiscal. Natură juridică**

Potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, actul administrativ este definit ca fiind: „*actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice*”.

Or, procesul-verbal din 14 februarie 2005, a cărui anulare se cere s-a solicitat prin acțiune, emană de la o autoritate publică, reprezentând manifestarea de voință unilaterală a acesteia concretizată prin raportare la lege și fără echivoc producând efecte juridice de necontestat prin stabilirea în sarcina reclamantei a mai multor obligații fiscale, prin acele sume constatate a fi de virat la bugetul de stat cu titlu de impozit pe profit, diferența TVA și penalități de întârziere.

Negând caracterul acestui proces-verbal de act administrativ, așa cum îl definește art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, dar și acela de act administrativ fiscal definit de art. 41 C. proc. fisc., instanța fondului a apreciat procesul-verbal ca fiind rezultatul unei cercetări la fața locului în sensul dispozițiilor art. 55 C. proc. fisc., fără a sesiza că textul are în vedere verificarea unor incinte, încăperi sau terenuri realizate în scopul de a proba o anume situație de fapt, neavând nicio legătură cu procesul-verbal de control fiscal.

*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 5631 din 23 noiembrie 2005, în Jurisprudența s. cont. adm. și fisc., 2005, p. 211*

## **Secțiunea a 2-a**

Locul actului administrativ în cadrul formelor de activitate a administrației

### *§ 1. Trihotomie sau dihotomie?*

#### *a) Dreptul administrativ român. Distincția act-fapt-operațiune*

În cadrul acestui capitol am selectat acele spețe în care obiectul acțiunii în contencios administrativ o reprezintă variate forme intelectuale de activitate ale administrației publice care nu produc efecte juridice. Așadar, în centrul disputei stă chestiunea dacă „actul” supus judecății produce sau nu efecte juridice. Concluzia la care ajunge instanța în toate spețele care urmează este una negativă. Căci cealaltă categorie – actele producătoare de consecințe juridice – sunt grupate în capitolul următor, atunci când în discuție este tocmai această caracteristică esențială a actelor administrative.

Încercând o sinteză de practică judiciară a spețelor în care particularii au atacat în instanță forme de activitate ale administrației publice neproducătoare de efecte juridice, am format trei categorii. Unele, care nu au nicio legătură cu vreun act administrativ: este vorba despre corespondența administrativă în formele ei diverse (a.1.); altele, care preced și fundamentează un act administrativ: este vorba despre așa numitele acte preparatorii (a.2.); în fine, cele posterioare unui act administrativ, așadar prin intermediul cărora acesta se comunică ori se pune în executare. Ne vom opri, pe rând, asupra fiecăreia dintre cele trei categorii.

*a.1. Corespondența administrativă. Adresele prin care administrația răspunde diverselor cereri adresate de particulari, exprimându-și punctul de vedere*

Toate aceste înscrisuri provenind de la administrație au în comun faptul că nu modifică ordinea juridică. Prin urmare, excludem de aici acele răspunsuri negative care, formulate fiind într-un mod energic și formal, fac să transpară puterea publică cu care este investită administrația. Rămâne să analizăm astfel acele ipoteze în care administrația comunică particularului fie un punct de vedere subiectiv (propria sa apreciere, sub formă de opinie, recomandare etc.) – a.1.1., fie anumite date obiective – a.1.2., fie, în fine, anumite drepturi ori obligații pe care particularul le are potrivit legii – a.1.3. Le vom lua pe rând.

*a.1.1. Adrese prin care administrația exprimă un punct de vedere subiectiv*

Suntem pe tărâmul avizelor date particularilor: administrația este „sfetnicul” acestora. Ea nu impune nimic, doar opinează, recomandă, consideră, apreciază. Atitudinea ei amicală exclude *ab initio* orice posibilă lezare a unor drepturi sau interese legitime. Căci particularul nu este legat cu nimic prin voința lipsită de orice caracter executoriu al administrației. Prin urmare, dacă răspunsul pe care l-a primit de la aceasta nu îi convine, nu are decât să îl ignore.

**5. Adrese prin care două autorități vamale dau un răspuns conținând interpretarea proprie a unei legi. Natură juridică. Lipsa caracterului de act administrativ**

Recurenta-reclamantă a solicitat celor două autorități vamale să dea „o interpretare justă Legii nr. 507/2004, în conformitate cu litera și spiritul O.G. nr. 24/1998”.

Punctul de vedere al intimatelor-pârâte a fost comunicat prin adresele contestate în prezentul litigiu. Niciuna din aceste adrese de răspuns nu se circumscrie definiției date actului administrativ prin art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

În acest sens, în mod corect instanța fondului a stabilit că actele contestate reprezintă doar o corespondență purtată cu recurrenta-reclamantă, nefiind acte administrative individuale sau normative. De altfel, pentru a-și sublinia motivarea odată în plus, instanța a arătat că activitatea de îndrumare a contribuabililor, conform art. 7 alin. (5) C. proc. fisc., nu se realizează prin acte administrativ individuale sau normative, acestea fiind singurele acte supuse cenzurii instanței de contencios administrativ.

*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 5412 din 11 noiembrie 2005, în Jurisprudența s. cont. adm. și fisc., 2005, p. 49*

**Notă:** Ca principiu, suntem de acord cu soluția instanței noastre supreme: o simplă corespondență purtată între un particular și administrație, având ca obiect interpretarea unor dispoziții legale, nu întrunește caracteristicile unui act administrativ. Din păcate însă, în

decizia de mai sus nu este reprodus și conținutul răspunsului dat de autoritățile vamale particularului, pentru ca natura de operațiune administrativă (și nu act administrativ) să devină o certitudine. Astfel, în opinia noastră, într-o speță ca prezenta, două indicii ar putea fi relevante pentru calificarea unui înscris emanând de la administrație ca fiind (sau nu) act administrativ:

a) *proveniența*. Astfel, în ipoteza în care un răspuns provine de la un compartiment al unei autorități publice având exclusiv atribuții consultative (ex: departamentul relații cu publicul, de asistență a contribuabililor etc.), cu siguranță ne vom afla în prezența unei manifestări de voință lipsite de orice efecte juridice. Căci și dacă „actul” ar vrea să tranșeze raporturi juridice, el nu o poate face în mod legal; iar dacă ar face-o, în opinia noastră acesta este inexistent din punct de vedere juridic, căci orice persoană poate să își dea seama că un funcționar însărcinat să dea explicații și lămuriri nu poate stabili drepturi și obligații în favoarea ori în sarcina unui particular Dimpotrivă, în cazul în care înscrisul provine de la o autoritate care are și putere de decizie, atunci o soluție nu mai este atât de sigură. Prin urmare, trebuie analizat criteriul subsidiar;

b) *conținutul actului și formulele utilizate*. Astfel, în măsura în care înscrisul conține sintagme permise, de genul „în opina noastră”, „credem că”, „suntem de părere că” etc. vom fi în prezența unui aviz (facultativ, căci de regulă legea nu impune vreunui particular să solicite lămuriri de la administrație). În schimb, în cazul în care administrația se adresează particularului folosind formule de tipul „vă somăm să”, „vă atragem atenția că sunteți obligat să” etc. înscrisul în cauză, chiar dacă este parte dintr-o corespondență între cei doi, are toate șansele să fie un act administrativ veritabil, producând efecte juridice.

#### **6. Adresă emisă de Ministerul Sănătății – Direcția de relații cu Parlamentul, legislație și contencios, exprimând un punct de vedere: operațiune administrativă**

Adresa nr. 132 din 1 octombrie 2004 a Ministerului Sănătății – Direcția de relații cu Parlamentul, legislație și contencios către Consiliul județean Bihor nu reprezintă un act administrativ în sensul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, pentru că prin ea însăși nu poate să producă efecte juridice, nefiind emisă de autoritatea administrativă abilitată legal, respectiv de către ministrul sănătății.

Conform prevederilor art. 11 alin. (2) din H.G. nr. 884/2004, numai ministrul sănătății este abilitat să stabilească prin ordin modul de aplicare a acestei hotărâri, care astfel are calitatea de act administrativ producător de efecte juridice.

Actul în discuție este numai un punct de vedere al unui consilier juridic din cadrul Ministerului Sănătății, exprimat la solicitarea Consiliului județean Bihor, care, chiar dacă a fost avut în vedere de solicitant, nu poate fi considerat totuși ca un act administrativ în sensul Legii nr. 554/2004, ci ca o simplă corespondență care reflectă părerea consilierului juridic din minister.

*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 5977 din 15 decembrie 2005, în Jurisprudența s. cont. adm. și fisc. 2005, p. 56*

**Notă:** Fiind de acord cu această soluție, vom observa deci că se confirmă ceea ce arătam la speța anterioară: unul dintre indiciile (aparente) de distincție între un act administrativ și o operațiune administrativă o constituie și proveniența sa: un înscris purtând antetul unui minister are toate șansele să fie act administrativ dacă este emis (și deci semnat) de ministru și aproape niciuna dacă provine de la Direcția de relații cu Parlamentul, legislație și contencios.

### **7. Adresă conținând o recomandare: operațiune administrativă**

Actul atacat de reclamantă este adresa nr. 556972 din 6 ianuarie 2005, emisă de pârâtă și comunicată organelor sale teritoriale. Acest act cuprinde un punct de vedere, o recomandare, după cum rezultă textual din cuprinsul său: „În cazul debitorilor aflați în procedura de reorganizare judiciară și faliment, vă recomandăm următoarele: (...)”.

Prin urmare, acest act, deși formal are aparența unui act administrativ și este emis de o autoritate publică în vederea organizării executării legii, nu dă naștere și nu modifică ori stinge raporturi juridice, astfel că nu poate fi socotit act administrativ în accepțiunea Legii nr. 554/2004.

*C.A. București, s. a VIII-a de cont. adm. și fisc., s. civ. nr. 1814 din 8 noiembrie 2005, în C.P.J. cont. adm. și fisc. 2005, p. 54*

### **8. Adresă emisă de o autoritate sau de o instituție publică, ce nu dă naștere, nu modifică și nu stinge raporturi juridice. Natură juridică**

Recurenta-reclamantă a invocat excepția de nelegalitate privind adresa nr. 533/2005 emisă de Cabinetul Secretariatului de Stat al C.N.P.A.S., care ar fi încălcat prevederile O.G. nr. 4/2005, ale Legii nr. 78/2005, susținând, în esență, că actul atacat este un act administrativ individual, și nu unul normativ.

Adresa în litigiu nu poate fi socotită act administrativ în înțelesul Legii nr. 554/2004, întrucât, conform art. 2 din această lege, prin act administrativ se înțelege actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică în vederea organizării sau executării legii, dând naștere, modificând ori stingând raporturile juridice.

Prin urmare, adresa nr. 533/2005, a cărei nelegalitate a fost invocată de recurentă, nu întrunește condițiile cerute de lege pentru actul administrativ, ea nefiind emisă în scopul executării legii și neproducând raporturi juridice care să fie modificate ori stinse, autoritatea administrativă în speță neavând nici măcar o putere publică.

*I.C.C.J., s. cont. adm. fisc., decizia nr. 3604 din 27 septembrie 2007, în Excepția de nelegalitate 2007-2008, p. 267*

**Notă:** Deși, în principiu suntem de acord cu soluția instanțelor, nu putem să nu ne exprimăm regretul că acestea nu au reprodus în hotărârile lor măcar esența conținutului adresei în cauză. Astfel, este adevărat că, în principiu, o adresă de comunicare nu reprezintă, în sine, un act administrativ, întrucât nu produce efecte juridice. Însă acesta nu este un adevăr absolut. Este foarte posibil ca, sub masca unei denumiri inofensive (adresă) să se ascundă o veritabilă decizie administrativă. Tocmai de aceea achiesarea noastră la soluția de mai sus este sub rezerva ca din conținutul adresei în cauză să nu rezulte consecințe juridice pentru particularul reclamant.

De semnalat însă și una dintre consecințele calificării unui înscris ca fiind operațiune administrativă: inadmisibilitatea excepției de nelegalitate cu privire la aceasta. Interesantă este această calificare și pentru instanța investită cu litigiul de fond (pe care l-a suspendat, în temeiul art. 4 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, până la soluționarea excepției de nelegalitate. Astfel, calificarea dată de instanța de contencios administrativ este obligatorie pentru instanța fondului, astfel încât aceasta din urmă, în soluția pe care o va da, nu va ține cont de înscrisul cu privire la care s-a ridicat excepția, dar nu pentru că acesta ar fi ilegal (ca în situația clasică) ci pentru că, nefiind act administrativ, el nu poate avea nicio putere obligatorie.

### *a.1.2. Adrese prin care se comunică petenților date obiective*

Spre deosebire de ipoteza precedentă, acum suntem pe tărâmul rapoartelor, adică a acelor răspunsuri ale administrației care comunică particularului informații obiective, date factice, fără niciun fel de apreciere subiectivă a autorității. Caracterul de operațiune administrativă este, în această situație, și mai evident, căci administrația nu se implică deloc în relația cu particularul, voința sa nu are nicio autonomie: organul administrativ se limitează a fi o portavoce a faptelor reale. Prin urmare, răspunsul său, chiar eronat să fie, nu poate produce consecințe juridice, căci nu-l obligă cu nimic pe particular<sup>1</sup>.

### **9. Adresă de comunicare a unei stări de fapt obiective: operațiune administrativă**

Prin adresa nr. 432 din 14 august 1996, atacată de reclamanții S.D. și T.A., Consiliul local a intervenit în dosarul de revendicare aflat pe rolul Curții de Apel București, Secția a IV-a civilă, prin care comunică acestei secții, că grădina aferentă imobilului ce face obiectul revendicării, aparținea C.A.P. Nuci și a fost folosită ca drum de trecere, iar S.A. a primit în folosință doar un lot de 250 m.p., lucrând ca inginer în cadrul acestei C.A.P. Prin urmare, instanța analizând conținutul adresei atacate, va reține că nu este vorba de un act administrativ, de o dispoziție cu sancțiuni corespunzătoare, ci de o simplă comunicare a unor date, chiar dacă nu au fost cerute de instanță, date care privesc aspecte legate de terenul în litigiu.

*Trib. București, s. cont. adm., sentința nr. 25/1997, în C.P.J. 1992-1998, p. 71*

### **10. Natura juridică a adresei emise de o autoritate publică prin care atestă o situație de fapt bazată pe documente deținute: operațiune administrativă**

Adresa de confirmare sau infirmare a unei situații rezultate din datele pe care le deține o autoritate publică nu este un act administrativ, deoarece prin ea însăși nu produce efecte juridice. Această adresă este un mijloc de probă folosit într-un proces, unde putea fi combătut în condițiile art. 167-171<sup>1</sup> C. proc. civ. Mijloacele de probă se analizează de instanța în afara căreia sunt administrate, neputând fi atacate separat.

*C.A. Oradea, decizia nr. 179/CA din 20 iunie 2007, în B.J. 2007, p. 341*

### **11. Petiție. Răspuns al instituției publice. Lipsa elementelor caracteristice ale actului administrativ, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004**

Prin Memoriul adresat fostului Corp de Control al Primului-ministru și datat 10 ianuarie 2005, reclamantul T.M., funcționar public în cadrul Administrației Finanțelor Publice a Municipiului Dej, a semnalat săvârșirea la nivelul instituției a unor fapte care intră în contradicție cu normele legale și statutul instituției, solicitând să se dispună verificarea de către organele abilitate a aspectelor semnalate, cu propunerea de a fi sesizat Ministerul Finanțelor Publice pentru a renunța la sistemul de stimulare a personalului prin

---

<sup>1</sup> O observație suplimentară se impune, totuși, în măsura în care particularul are nevoie de un răspuns corect (iar nu eronat) cu privire la o stare de fapt obiectivă, el are la îndemână eventual, o acțiune în obligarea administrației de a-i satisface cererea, dar în niciun caz una în anularea răspunsului ca fiind ilegal.

alte modalități generatoare de subiectivism și abuz și, respectiv, de a îmbunătăți sistemul de salarizare a personalului propriu.

Prin adresa nr. 910.288 din 12 ianuarie 2006, Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția de Audit Public Intern a răspuns petentului T.M., referindu-se la aspectele semnalate prin mai multe memorii, înaintate fostului Corp de Control al Primului-ministru, Ministrului finanțelor publice (20 iulie 2005 și 6 septembrie 2005), Agenției Naționale de Administrare Fiscală, Agenției Naționale a Funcționarilor Publici și Direcției Generale a Finanțelor Publice Cluj.

În răspunsul transmis petentului se arată că, urmare a verificărilor efectuate cu privire la sesizările cuprinse în toate memoriile de mai sus, s-a constatat că organizarea concursului pentru ocuparea funcției de șef administrație adjunct a fost organizat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici conform H.G. nr. 1209/2003, că în privința măsurilor de executare silită au fost depistate unele iregularități și s-au dispus măsurile legale, iar cu privire la acordarea stimulentei și delegarea responsabilităților în domeniul rambursării TVA unei alte persoane nu există deficiențe.

Față de prevederile art. 2 alin. (1) lit. c) teza I din Legea nr. 554/2004 și în raport cu conținutul actului contestat de reclamantul T.M., în mod corect a reținut instanța de fond că adresa nr. 910.288 din 12 ianuarie 2006 nu întrunește caracteristicile unui act administrativ pentru a putea fi cenzurată pe calea contenciosului administrativ.

Se constată că adresa nr. 910.288 din 12 ianuarie 2006 nu dă naștere, nu modifică și nu stinge raporturi juridice între reclamant și Agenția Națională de Administrare Fiscală, ci reprezintă o corespondență administrativă supusă regimului juridic statuat prin O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor.

Or, în contextul prevederilor Legii nr. 554/2004, corespondența administrativă nu poate face obiectul controlului de legalitate din partea instanței de contencios administrativ, practica judiciară fiind unitară în această privință.

*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 3673 din 31 octombrie 2006, în Jurisprudența s. cont. adm. și fisc., 2006, sem. II, p. 13*

**Notă:** Așadar, una dintre formele de activitate a administrației publice, neproducătoare de efecte juridice, o reprezintă corespondența administrativă (sau, mai exact, răspunsurile pe care le oferă administrația la unele solicitări ale particularilor, ce i se adresează). Însă, pentru a rămâne operațiune administrativă, această corespondență nu trebuie să îmbrace forma unui refuz nejustificat de soluționare a unei cereri care, potrivit art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ reprezintă un act administrativ negativ (asimilat). De pildă, dacă printr-o cerere adresată administrației un particular solicită anumite informații iar organul administrativ, printr-o adresă, îi dă un răspuns oarecare, în principiu acest răspuns nu este un act administrativ căci nu stabilește un raport juridic între administrație și particular; în schimb, un răspuns negativ ferm (refuzul de a da anumite informații) reprezintă o manifestare de voință (negativă) care, încălcând un drept sau interes legitim al particularului are consecințe juridice și deschide, prin urmare, calea contenciosului administrativ pentru particular.

În prezenta speță, credem că soluția instanței supreme este corectă. Astfel, reclamantul a „semnalat” anumite aspecte, făcând ministerului anumite propuneri. Autoritatea i-a răspuns că, în urma cercetărilor, a descoperit câteva nereguli (nu toate cele indicate de petent) și că a luat unele măsuri. Or, raportat la această stare de fapt, este clar că particularul nu a suferit vreo vătămare prin acest răspuns care, chiar dacă nu l-a mulțumit pe deplin, nu i-a deschis calea acțiunii în anulare.



## **12. Adeverințe atestând o anumită stare de fapt. Lipsa caracterului de act administrativ**

Curtea constată că sunt supuse cenzurii instanțelor de contencios administrativ doar actele administrative, așa cum au fost ele definite, în art. 2 lit. c) din Legea nr. 554/2004. În esență, este vorba despre manifestările de voință ale autorităților publice, făcute în regim de putere publică, producătoare de efecte juridice prin ele însele, dar actele contestate de către reclamantă nu satisfac această exigență deoarece nu produc niciun efect juridic.

Astfel, înscrisul cu nr. 5361/2007 atestă o stare de fapt ce privește punerea în posesie a Bisericii Reformate E. cu o suprafață de teren. Prin adeverința nr. 6648/2005 se adeverește că o anume suprafață de teren se afla la un moment dat (1991) în folosința CAP E. și că a fost reconstituit dreptul de proprietate a Bisericii Reformate și Bisericii Catolice în privința aceluși teren. În fine, în înscrisul nr. 5360/2007 se menționează că E.D. din E. a fost pusă în posesie în anul 1991 asupra unei suprafețe de teren și că aceasta posedă terenul din 1991 până în prezent. În pofida celor susținute de reclamantă în recurs înscrisurile contestate sunt simple atestări ale unor stări de fapt: faptul punerii în posesie, durata posesiei asupra terenurilor, faptul reconstituirii dreptului de proprietate. Prin conținutul lor aceste înscrisuri nu conferă nici dreptul de proprietate și alte drepturi în favoarea Bisericii Reformate și Bisericii Catolice din E. Referirea la reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor în favoarea celor două biserici este lipsită de orice relevanță juridică sub aspectul calificării înscrisurilor în discuție ca acte administrative, pentru că nu menționează din aceste adeverințe conferă dreptul de proprietate, ci actele adoptate de către autoritățile competente în baza Legii fondului funciar nr. 18/1991. Pentru instanța de contencios administrativ este indiferent dacă mențiunile cuprinse în acele adeverințe sunt reale sau nu câtă vreme acestea nu sunt acte administrative, în sensul Legii contenciosului administrativ, deoarece nu este investită cu puterea juridică de a le cenzura.

*C.A. Timișoara, s. cont. adm. fisc., decizia nr. 696  
din 11 iunie 2008, în Jurindex*

**Notă:** Iată cea mai clară expresie jurisprudențială a ideilor pe care le-am susținut anterior: trebuie făcută o distincție netă între **starea de fapt** (bunăoară posesia asupra unei parcele de teren, exercitate de o persoană dintr-un anumit moment), **un înscris care o atestă** (o adeverință descriind această stare de fapt) și **actul juridic** care a stat la baza stării de fapt în cauză (de pildă, un titlu de proprietate). Numai ultimul ar putea fi cenzurat de către o instanță sub aspectul legalității, căci numai acesta este act juridic. Desigur, o adeverință mincinoasă îl poate leza pe particular, dar numai pe tărâm procesual, probator, căci ar putea fi utilizat ca mijloc de probă într-un litigiu civil. Însă desființarea acestuia nu se face în contencios administrativ, solicitându-se anularea lui, ci, pur și simplu prin utilizarea contraprobelor în litigiul în care acesta este invocat. De altfel, demersul contencios nu ar avea niciun sens: pentru că, în susținerea acțiunii sale în anulare, particularul care se consideră lezat prin înscrisul în cauză va dori să probeze caracterul său „illegal” administrând proba cu înscrisuri, martori etc., deci cu aceleași probe pe care ar putea să le folosească și direct în litigiul în care înscrisul blamat a fost depus inițial.

## **13. Adresă prin care administrația comunică propriile sale demersuri. Operațiune administrativă**

Adresa prin care o autoritate administrativă informează petentul cu privire la demersurile făcute în vederea soluționării cererii acestuia, nefiind emisă cu scopul de a

produce prin ea însăși efecte juridice specifice dreptului administrativ nu este un act administrativ.

*C.S.J., s.c.a., decizia nr. 109 din 16 septembrie 1991,  
în Repertoriu de jurisprudență și doctrină română 1989-1994, vol. II, p. 234*

#### **14. Adresă prin care o autoritate publică informează un petiționar cu privire la starea fizică a unor bunuri. Lipsa caracterului de act administrativ**

Curtea reține că, în analiza naturii juridice a unui act administrativ, esențiale sunt efectele juridice pe care le produce, natura măsurilor dispuse în conținutul său, iar nu forma sau denumirea.

În atare condiții, actul administrativ trebuie delimitat de adresele, precizările sau circularele care nu fac decât să expună o opinie, un punct de vedere, fără a modifica ceva în ordinea juridică existentă, sau să aducă la cunoștința destinatarilor un fapt sau o decizie administrativă.

Nu trebuie ignorată împrejurarea că autoritățile publice nu sunt angrenate numai în raporturi de drept administrativ, ci și în raporturi juridice aparținând altor ramuri de drept (dreptul constituțional, dreptul civil, dreptul muncii, dreptul familiei etc).

Legea nr. 554/2004 reglementează **două categorii de acte administrative asimilate**: refuzul unei autorități publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, conform art. 2 alin. (2) din lege și contractele administrative, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c).

Față de sus-menționatele argumente, legate de **înțelesul dat noțiunii de act administrativ** prin dispozițiile cuprinse în art. 2 lit. c) din lege, Curtea reține că, în mod legal și temeinic instanța de fond a procedat la admiterea excepției inadmisibilității acțiunii și, în consecință a dispus respingerea acțiunii ca inadmisibilă, atât timp cât, prin adresa nr. 25541/2.083 MC din 3 octombrie 2007 emisă de B.-E.C, intimata a informat recurenta în calitatea sa de solicitant al unor informații – cererea nr. 12330 din 22 august 2007–, cu privire la situația de fapt privind măsurile dispuse pentru mărfurile aflate în containerele N. (...)8 și N. (...)9.

Prin această adresă nu s-a dat naștere, modificat sau stins raporturi juridice și nici scopul emiterii ei nu a fost executarea sau organizarea executării legii.

*C.A. Constanța, s. conf. mun., fam. cont. adm. și fisc.,  
decizia nr. 456/C.A. din 25 septembrie 2008, în Jurindex*

**Notă:** Soluția este corectă, însă se impune o precizare: dacă nota care a făcut obiectul litigiului se referă la o „situație de fapt”, deci cuprinde informații obiective, natura sa juridică este aceea de *raport*, deci nu de *aviz*, așa cum încearcă instanța de recurs să acrediteze atunci când vorbește despre „o opinie”, „un punct de vedere” conținut în scriptul provenit de la administrație, care ar presupune, așadar, o oarecare componentă subiectivă. Desigur, în această speță observația noastră nu are consecințe practice.

#### *a.1.3. Adrese prin care administrația comunică particularului anumite drepturi ori obligații pe care acesta le are, potrivit legii*

În această a treia ipoteză, șansele de a confunda operațiunea administrativă cu un veritabil act administrativ sunt mult mai mari, pentru că în conținutul adresei provenind de la administrație apare noțiunea de „obligație”. Prin urmare, particularul care consideră că administrația a greșit când i-a atras atenția cu privire la existența, în sarcina sa, a unei

anumite obligații, se grăbește să se adreseze instanței de contencios administrativ pentru a anula această adresă. Va descoperi însă că acțiunea lui este inadmisibilă, pentru că adresa atacată nu este act administrativ. De altfel, chiar o soluție pozitivă nu i-ar folosi la nimic căci, obligația care îi incumbă nu-și are sursa în adresa administrației, ci într-un act normativ, oarecare. Or, într-o atare ipoteză, sunt posibile două situații distincte:

a) *dacă obligația există legal*, chiar dacă adresa administrației care îi aduce la cunoștință acest lucru ar fi anulată, particularul tot ar fi pasibil ulterior de eventuale sancțiuni, căci obligația legală subzistă actului de anulare;

b) *dacă obligația nu există legal*, chiar dacă adresa rămâne „în vigoare”, ea nu poate conduce la schimbarea statutului juridic al particularului, putând fi, pur și simplu ignorată.

Iată însă și două spețe din practica judiciară.

### **15. Notificare prin care se aduce la cunoștința particularului existența unor obligații legale. Operațiune administrativă**

Obiectul acțiunii deduse judecării instanței de fond l-a constituit anularea notificării 60566 din 18 iunie 2007, notificare prin care i se aduce la cunoștință recurentei că avea obligația depunerii unor declarații fiscale.

Instanța de fond, procedând la o interpretare corectă a legii a respins acțiunea ca inadmisibilă, având în vedere că notificarea mai sus menționată nu are natura unui act administrativ în sensul art. 2 din Legea nr. 554/2004, nedând naștere la raporturi juridice.

Apărarea invocată de recurent în sensul că instanța de fond trebuia să decline competența de soluționare a cauzei în favoarea Judecătoriei Piatra Neamț nu poate fi reținută, notificarea nefiind act de executare. De altfel, organul fiscal nu a emis încă un titlu executor în baza căruia să se înceapă executarea silită.

*C.A. Bacău, s. com., cont. adm. și fisc., decizia nr. 705  
din 17 octombrie 2008, în Jurindex*

**Notă:** Speța este sugestivă pentru două idei pe care le-am susținut anterior.

Astfel, terminologia utilizată de administrație ar putea conduce la ideea că suntem în prezența unui act administrativ: înscrisul se numește **notificare**, iar acesta aduce la cunoștința particularului existența unor **obligații**. Termeni energici, care par a sugera exercițiul puterii publice.

Vom ajunge însă la concluzia contrară, aceea a lipsei oricărui efect juridic, dacă vom observa că prin notificarea în cauză autoritatea administrativă **nu stabilește, ci aduce la cunoștință** existența unei obligații care este stabilită prin lege. Prin urmare, dacă particularul se consideră „lezat” prin această notificare, considerând că nu face parte dintr-o categorie de persoane care au obligația de a depune declarații fiscale, nu are decât să ignore această notificare, care oricum nu-l poate vătăma. Căci, dacă el nu are această obligație, fie administrația nu ia nicio măsură împotriva lui, fie îl sancționează, dar atunci ceea ce îl vătămă este actul de sancționare, care poate fi atacat în contencios administrativ.

### **16. Act administrativ fiscal. Adresă prin care se comunică unei societăți comerciale obligațiile de plată restante la bugetul de stat sau la bugetele fondurilor speciale. Natură juridică**

În înțelesul Codului de procedură fiscală, actul administrativ fiscal este actul emis de organul fiscal competent în aplicarea legislației privind stabilirea, modificarea sau stingerea drepturilor și obligațiilor fiscale (art. 41).

În speță, așa cum corect a reținut și prima instanță, adresa nr. 73607 din 25 aprilie 2007, emisă de pârâta Agenția Națională de Administrare Fiscală, Direcția Generală de Administrare a Marilor Contribuabili, nu are natura unui act administrativ în sensul textelor legale mai sus menționate, deoarece nu stabilește, modifică sau stinge, prin ea însăși, drepturi și obligații.

Prin intermediul adresei respective, reclamanta a fost încunoștințată asupra unor obligații către bugetul de stat constituite în anii fiscali precedenți, în legătură cu care ea a și formulat contestație la organul administrativ-fiscal competent.

Mai mult chiar, existența pe rolul Secției comerciale a Tribunalului București a cauzei ce formează obiectul dosarului nr. 10121/2/2006 nu face decât să confirme concluzia că adresa a cărei executare a fost cerută are caracterul unei simple operațiuni materiale tehnice, și nu caracterul unui act administrativ unilateral producător de efecte juridice.

*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 2423 din 12 iunie 2008, în Jurisprudența s. cont. adm. și fisc., 2008, sem. I, p. 635*

**Notă:** De acord fiind cu soluția din prezenta speță, credem că două observații sunt necesare:

- a) actul administrativ-fiscal nu reprezintă altceva decât o specie de act administrativ, caracterizată prin aceea că efectele juridice pe care le produce sunt de natură fiscală: dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice fiscale. În spețe similare prezentei însă, instanțele de contencios administrativ sunt datoare să verifice nu numai dacă actul dedus judecării este un act administrativ fiscal, ci și dacă, în lipsa unei asemenea calificări speciale, nu întrunesc cumva caracterele unui act administrativ. Altfel spus, este posibil ca un asemenea act emis de autoritățile fiscale să nu dea naștere unui raport juridic fiscal, ci unuia administrativ: obligația de a se supune unui control, etc. Iar într-o atare situație, este necesară verificarea legalității actului în cauză;
- b) deși actul administrativ-fiscal tipic este *decizia de impunere*, instanțele de contencios administrativ sunt datoare să verifice în ce măsură actul dedus judecării, chiar dacă nu îmbracă această formă, nu cumva produce efecte fiscale. De pildă, o adresă (notificare, somație etc.) prin care unui particular i se solicită imperativ să achite un impozit prescris sub sancțiunea executării silite, în opinia noastră întrunește caracterele unui act de putere și, în consecință, ar putea fi cenzurat sub aspectul legalității de către instanța de contencios administrativ.

## *a.2. Actele preparatorii (operațiunile administrative anterioare emiterii unui act administrativ)*

Desigur, în acest loc vom trece în revistă (cu un comentariu, acolo unde se impune) doar acea jurisprudență care se limitează la analiza naturii juridice a înscrisurilor (prelabile unui act administrativ) provenind de la administrație și pe care particularul le atacă în contencios administrativ. Pentru că celelalte aspecte legate de clasificarea acestor acte premergătoare, de consecințele pe care le-ar avea lipsa lor din cadrul procedurii de adoptarea unui act administrativ etc. le vom analiza în cadrul dedicat procedurii consultative.

Cel mai adesea sunt confundate cu un act administrativ diverse avize (a.1.1.), rapoarte, chiar dacă au o altă denumire concretă (a.1.2.), propuneri (a.1.3.), certificatul de urbanism, căruia i-am păstrat un loc aparte (a.1.4.). La final însă vom semnala și alte tipuri de acte pregătitoare (a.1.5.)

### a.2.1. Avizele

#### **17. Natura juridică a avizului nr. 18/2004 emis de Agenția Națională a Funcționarilor Publici în temeiul art. 10 din O.U.G. nr. 92/2004 privind reglementarea drepturilor salariale și a altor drepturi ale funcționarilor publici pentru anul 2005. Excepție de nelegalitate inadmisibilă**

Avizul emis de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în temeiul art. 10 din O.U.G. nr. 92/2004 privind reglementarea drepturilor salariale și a altor drepturi ale funcționarilor publici pentru anul 2005, nu poate face obiectul excepției de nelegalitate, întrucât nu este un act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 2278 din 15 iunie 2006, în Jurisprudența s. cont. adm. și fisc., 2006, sem. I, p. 111*

#### **18. Avizul. Lipsa caracterului de act administrativ**

Raportul Prefecturii nu este un act administrativ de autoritate, întrucât prin el însuși nu se ia o măsură în contra părții, ci este un simplu aviz – act preparatoriu.

*Cas. III, decizia nr. 63/1929, în Legea pentru contenciosul administrativ, p. 19*

#### **19. Aviz științific. Lipsa caracterului de act administrativ**

Actul prin care comisiunea medicală respectivă stabilește gradul de infirmitate al unui particular oarecare, constituie un simplu aviz cu caracter științific, care nu este act administrativ de autoritate.

*Cas. III, decizia nr. 664/1934, în Legea pentru contenciosul administrativ, p. 19*

#### **20. Aviz al Consiliului de igienă**

Consiliul de igienă fiind un corp pur consultativ, decizia pe care o dă pentru dărâ-marea unui imobil ca insalubru sau lipsit de soliditate nu constituie un act administrativ de autoritate ci un simplu aviz nehotărâtor în cauză, dar indispensabil pentru legalitatea actului prin care se ordonă dărâmarea de către autoritatea comunală.

*Cas. III, decizia nr. 92/1916, în Recursul în casație și contenciosul administrativ, p. 845*

**Notă:** Din analiza globală a tuturor spețelor ilustrate mai sus, se pot desprinde câteva idei directoare:

- a) Înalta noastră Curte interbelică avea un criteriu de delimitare extrem de clar: un organ administrativ consultativ emite acte cu caracter consultativ; un organ din administrația activă (de decizie) emite veritabile acte administrative. Astfel, Consiliul de igienă este un corp consultativ, deci poate emite doar avize consultative.
- b) Avizul nu este un act administrativ pentru că este „nehotărâtor”; cu alte cuvinte, pentru că nu are caracter executoriu;
- c) Dintr-un alt punct de vedere, avizul se deosebește de actul de autoritate prin aceea că el doar pregătește luarea unei „măsuri” contra particularului, dar nu conține el însuși o asemenea măsură;
- d) În fine, în perioada interbelică nu se făcea distincție între aviz și raport, deci între o operațiune administrativă cu caracter obiectiv și una cu caracter subiectiv.

### a.2.2. Rapoartele (referatele)

#### **21. Fond de vânatoare. Contract de gestionare. Raport care stă la baza rezilierii contractului. Natură juridică: act preparator**

Față de definiția legală a actului administrativ [art. 2 alin. (1) lit. c) teza I din Legea nr. 554/2004], instanța de fond a constatat corect că actul dedus judecății are un caracter preparator, a cărui legalitate nu poate fi contestată pe calea unei acțiuni distincte de cererea de anulare a deciziei finale.

Raportul nr. 223.126/M.G. din 9 martie 2007 cuprinde constatările și propunerile organelor de control din cadrul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale și nu reprezintă un act administrativ de sine stătător, ci o operațiune administrativă, care nu produce efecte juridice proprii, urmând a fi avută în vedere la emiterea actelor administrative.

Contrar susținerilor din recurs, dispoziția nr. 223.821/M.G. din 17 mai 2007 privind rezilierea unor contracte de gestionare a fondurilor de vânatoare a fost emisă pe baza constatărilor și propunerilor din raportul contestat, ceea ce dovedește că prin conținutul său acest ultim act nu a produs efectul de reziliere contractuală, fiind necesară întocmirea unui alt act administrativ.

În consecință, instanța de fond a dat o corectă calificare juridică actului contestat, stabilind judicios că legalitatea acestuia nu poate fi examinată decât în condițiile prevăzute de art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004. Conform acestei reglementări, instanța competentă să soluționeze acțiunea în anularea unui act administrativ este, de asemenea, competentă să se pronunțe și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății.

*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 1407 din 2 aprilie 2008, în Jurisprudența s. cont. adm. și fisc., 2008, sem. I, p. 40*

#### **22. Raport de inspecție al Gărzii de Mediu care a stat la baza unui proces-verbal de contravenție. Natură juridică**

Raportul de inspecție (notă de constatare) întocmit de către Garda de Mediu nu îndeplinește condițiile unui act administrativ, așa cum este definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 544/2004. Acesta constituie doar un act preparator cuprinzând informații relevante obținute ca urmare a controlului și care stă la baza procesului verbal de sancționare contravențională.

Ca urmare, acest act nu poate avea caracterul unui act administrativ în condițiile definite de lege, pentru că nu produce prin el însuși efecte juridice, fiind doar un act constatat și premergător emiterii unui act administrativ, astfel că, pentru acest motiv Raportul de inspecție nu poate fi atacat separat în instanța de contencios administrativ, legalitatea și oportunitatea măsurilor stabilite prin acesta urmând să fie analizate în cadrul soluționării plângerii împotriva procesului verbal de contravenție care a avut la bază raportul de inspecție respectiv.

*C.A. Alba Iulia, s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 824/CA din 18 iunie 2008, în Jurindex*

**23. Încheieri, rapoarte, concluzii emanând de la diverse comisii de examinare. Acte preparatorii**

Comisiunile examinatoare fiind corpuri consultative și de specialitate, iar nu organe de putere executivă, urmează că încheierile, rapoarte și, în genere, orice concluzii ar formula asupra însărcinărilor ce li se dau potrivit legii, nu sunt acte de autoritate, atributive sau modificatoare de drepturi, actele emenate de la dânsle nu produc prin ele însele vreun efect juridic. Ele nu lezează nimănui, ci sunt menite să prepare, cu titlu de izvoare consultative, neobligatorii, actele de autoritate.

*Cas. III, decizia nr. 787/1923, în Recursul în casație și contenciosul administrativ, p. 848*

**24. Raport de audit intern. Act pregător măsurii de sancționare disciplinară. Inadmisibilitatea atacării acestuia, în mod direct, în contencios administrativ**

În mod corect a reținut instanța de fond că raportul de audit în litigiu, în finalul căruia se prevede expres că auditorii „recomandă” o serie de măsuri pentru remedierea situației de la Spitalul T., – două din acestea privindu-l pe reclamantul-recurent, – nu se constituie ca un act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, din moment ce nu „dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice”, prin el însuși, ci se constituie doar ca un act preparator al eventualelor măsuri – de natură materială ori contravențională – ce pot fi aplicate, sau nu de organul administrativ competent a dispune, în condițiile legii.

Or, potrivit art. 270 C. muncii, alin. (1) „*Angajații răspund patrimonial, în temeiul normelor și principiilor răspunderii civile contractuale, pentru pagubele materiale produse angajatorului din vina și în legătură cu munca lor*”, așa încât, în măsura în care angajatorul cu care reclamantul se află în raporturi de muncă, își însușește recomandarea privitoare la angajarea răspunderii materiale a acestuia, are obligația derulării procedurii de angajare a răspunderii în condițiile legii, respectiv prin sesizarea instanței competente în acest sens, reclamantul având posibilitatea să-și dovedească nevinovăția invocată în litigiul astfel declanșat.

Și în ce privește recomandarea sancționării sale disciplinare, prevăzută în același raport de audit, angajatorul, în măsura în care și-o însușește, are obligația parcurgerii procedurii de cercetare prealabilă, prevăzută de Codul muncii, procedură în cadrul căreia reclamantul își poate face apărările pe care le consideră pertinente, având calea sesizării instanței doar în măsura în care este emisă o decizie de sancționare a sa, în condițiile legii. De altfel, art. 8 alin. (2) din legea contenciosului administrativ recunoaște expres posibilitatea atacării la instanța de contencios administrativ, doar a actelor emise în „fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ”, ca prevedere cu caracter derogator de la principiul instituit prin art. 1 al aceleiași legi, ipoteză ce nu se regăsește însă în speță, „faza premergătoare” evocată de reclamant privind luarea unor măsuri de angajare a răspunderii sale într-un contract de muncă, astfel că procedura de cenzurare se circumscrie regulilor generale în materia contenciosului administrativ.

*C.A. Iași, s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 460 din 20 octombrie 2008, în Jurindex*

## **25. Fișa tehnică necesară în vederea emiterii Acordului Unic pentru obținerea acordului de mediu. Natură juridică: operațiune administrativă**

Din oficiu, Curtea a pus în discuția părților natura juridică a înscrisului contestat. În concret, Curtea a pus în discuție chestiunea dacă, Fișa tehnică în vederea emiterii Acordului Unic pentru obținerea acordului de mediu eliberată de Agenția pentru Protecția Mediului, a cărei anulare au solicitat-o reclamantii, este un act administrativ în sensul art. 2 lit. c) al Legii nr. 554/2004, supus cenzurii instanțelor de contencios administrativ.

Examinând Fișa tehnică, Curtea constată că acest înscris cuprinde 4 tipuri de date și informații cu caracter exclusiv tehnic:

- 1) date de identificare a obiectului de investiții: denumire, amplasament, proiect.
- 2) caracteristicile tehnice ale investiției: obiect de activitate, suprafața fermei;
- 3) modul de îndeplinire a cerințelor avizatorului, proiect cu impact redus asupra mediului, urmând procedura specifică de avizare, fără acord de mediu;
- 4) modul de îndeplinire a condițiilor și restricțiilor impuse: pentru o capacitate mai mare sau egală cu 100 de locuri s-a stabilit că la funcționare se solicită autorizație de mediu.

În consecință, Fișa tehnică pentru anularea căreia a fost promovată acțiunea reclamanților conține un aviz favorabil în vederea emiterii Acordului Unic pentru obținerea acordului de mediu.

Fișa în discuție este anexă la Certificatul de Urbanism nr. 116 din 4 august 2005 obținut în vederea eliberării Autorizației de construire nr. 21 din 6 februarie 2006.

Din cele de mai sus rezultă cu puterea evidenței că deși înscrisul contestat este o manifestare de voință a unei autorități publice, el nu are regimul unui act administrativ pentru că nu produce prin el însuși efecte juridice, condiție obligatorie pentru definirea unei manifestări unilaterale de voință a unei autorități publice, ca act administrativ.

În realitate, fișa respectivă reprezintă o formă procedurală anterioară emiterii certificatului de urbanism, el însuși doar un „act de informare”, anterioară așadar autorizației de construire, aceasta din urmă fiind actul administrativ de autoritate, potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 453/2001, singura care dă naștere unor raporturi juridice, în sensul art. 2 lit. c) din Legea nr. 554/2004.

Evident, art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, autorizează instanța să se pronunțe și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ, dar acest lucru este admisibil numai în ipoteza în care judecătorul cauzei este investit cu acțiunea principală ce vizează anularea aceluși act administrativ, astfel cum rezultă explicit din prevederile textului legal precitat.

*C.A. Timișoara, s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 410 din 2 aprilie 2008, în Jurindex*

## **26. Referate, rapoarte, rezoluții ministeriale. Operațiuni administrative**

Numai actul administrativ de autoritate care singur produce efecte juridice, de natură a ridica sau modifica drepturi garantate de lege, poate fi atacat în contencios administrativ, iar nu și celelalte acte pregătitoare, cum sunt referatele, rapoartele și rezoluțiile ministeriale, care sunt numai acte preparatorii și neobligatorii, în vederea elaborării actului administrativ de autoritate definitiv.

*Cas. III, decizia nr. 149/1932, în Legea pentru contenciosul administrativ, p. 18*

**Notă:** Din analiza în bloc a spețelor precedente putem desprinde următoarele concluzii:

- a) grație caracterului lor obiectiv, aparent ferit de eroarea umană specifică aprecierilor subiective (pe care le ilustrează **avizul**, de pildă), **rapoartele**, indiferent de denumirea lor



concretă (referate, note de constatare, rezoluții, fișe tehnice etc.), ar trebui să fie mai puțin expuse acțiunilor în contencios administrativ. În realitate nu se întâmplă așa, cel puțin din două motive:

(i) *pe de o parte*, cu greu vom găsi în practică un act pregătitor cu caracter pur obiectiv: cel care întocmește raportul formulează adesea opinii personale, propuneri cu privire la măsurile care s-ar impune etc., astfel încât raportul nu mai este unul veritabil, fiind infestat cu elemente specifice avizului;

(ii) *pe de alta*, un raport pur și simplu greșit incită particularul revoltat la acțiunea în contencios administrativ pentru că el are aparența (formală) a unui act administrativ: antet, șampilă, semnătură etc.

b) instanțele noastre însă (interbelice ori contemporane) deosebesc cu ușurință un asemenea act pregătitor de o veritabilă decizie administrativă. Mai mult, uneori îi sugerează particularului și atitudinea pe care acesta ar fi trebuit să o adopte: raportul nu produce efecte juridice, deci nu poate fi atacat în contencios administrativ *in mod direct*. Cum însă el este act preparator, în temeiul art. 18 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, el poate fi supus controlului de legalitate al instanței o dată cu actul administrativ la a cărui bază stă. Este posibil însă ca, uneori, această îndrumare să vină prea târziu: pentru că acțiunea în contencios greșit îndreptată împotriva unui raport să fie dublată de lipsa acțiunii îndreptate direct împotriva actului administrativ vătămător.

### a.2.3. Propunerile

#### **27. Act administrativ. Noțiune. Acte preparatorii**

Din conținutul noțiunii de act administrativ [art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004] rezultă că, pentru a avea această calitate, actele emise de autoritățile publice trebuie să fie susceptibile de a da naștere, a modifica sau a stinge raporturi juridice, deci să fie prin ele însele capabile să producă efecte juridice directe.

În cauza de față se contestă două rapoarte întocmite de intimată (prin care, în cadrul reanalizării specializărilor universitare, aceasta a propus Ministerului Educației neautorizarea reclamantei), înscrisuri care nu au însă calitatea de act administrativ în sensul prevăzut de lege, ci sunt operațiuni administrative premergătoare întocmirii actului administrativ, ele luate separat nefiind capabile să dea naștere, să modifice sau să stingă raporturi juridice.

Legea prevede necesitatea întocmirii lor, anterior emiterii actului administrativ, dar legiuitorul nu prevede posibilitatea atacării acestora separat de actul administrativ în considerarea cărora se întocmesc.

Ca atare, se reține că acțiunea pentru anularea celor două rapoarte, în situația în care nu se cere anularea și a actului administrativ emis în baza acestora, apare ca fiind inadmisibilă.

*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 3771 din 2 noiembrie 2006,  
în Jurisprudența s. cont. adm. și fisc., 2006, sem. II, p. 3*

**Notă:** O singură observație se impune cu privire la această soluție jurisprudențială, în esență corectă: instanța își justifică decizia de a respinge ca inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ îndreptată împotriva unor acte preparatorii și pe considerentul că legea nu prevede, într-un atare caz, posibilitatea acțiunii în contencios. Dincolo de un pozitivism excesiv, susținerea este criticabilă pentru că refuză să vadă adevăratul motiv pentru care o operațiune administrativă nu poate fi atacată în instanță: acela că, neproducând efecte juridice, ea nu poate leza, în mod direct drepturi subiective ori interese legitime. Numai după ce actul administrativ final este emis poate fi cercetată legalitatea

operațiunii care a stat la baza acestuia, întrucât un eventual viciu al său se răsfrânge asupra legalității actului final.

## **28. Propunere – act pregător**

Având în vedere caracteristicile actului administrativ de autoritate, care este un act juridic adoptat sau emis de un serviciu public administrativ în mod unilateral, în baza și în vederea executării legii, pentru nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice, de regulă, de drept administrativ, rezultă că actul atacat de reclamant nu întrunește aceste elemente, fiind o simplă propunere care nu produce efecte juridice prin ea însăși, deci nu are cum vătăma un drept prevăzut de lege.

*C.S.J., s. cont. adm., decizia nr. 92 din 6 februarie 1995, nepublicată*

**Notă:** Raportat la ultima observație, de la speța precedentă: iată că instanța noastră supremă a spus exact ceea ce trebuia să spună, dar într-o speță de acum cincisprezece ani. Jurisprudența cea mai nouă nu neapărat este, deci, și cea mai bună....

### *a.2.4. Certificatele de urbanism*

## **29. Certificatul de urbanism. Autoritățile competente să elibereze certificatul de urbanism. Natură juridică. Act de informare**

Recurenții au solicitat prin cererea de chemare în judecată obligarea intimatului Primarul Comunei Feldioara să procedeze la emiterea certificatului de urbanism privind construcția neîntabulată în cartea funciară, situată în comuna Feldioara, str. G., nr. 1, județul Brașov.

Potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 51/1991, cu modificările ulterioare, „*certificatul de urbanism este actul de informare prin care autoritățile prevăzute la art. 4, în conformitate cu prevederile planurilor urbanistice și ale regulamentelor aferente acestora ori ale planurilor de amenajare a teritoriului, după caz, avizate și aprobate potrivit legii, fac cunoscut solicitantului elementele privind regimul juridic, economic și tehnic al terenurilor și construcțiilor existente la data solicitării și stabilesc cerințele urbanistice care urmează să fie îndeplinite în funcție de specificul amplasamentului, precum și lista cuprinzând avizele și acordurile legale, necesare în vederea autorizării*”.

Analizând această definiție, rezultă că certificatul de urbanism solicitat de recurenți are caracterul unui act de informare, astfel că intimatul avea obligația să emită acest act, în care se informeze solicitanții cu privire la regimul juridic al terenului pe care se află amplasată construcția, respectiv că acest teren face obiectul unor cereri de revendicare.

*C.A. Brașov, decizia nr. 138/R din 30 mai 2006, în C.P.J. 2006, p. 82*

## **30. Certificat de urbanism. Lipsa caracterului de act administrativ**

Certificatul de urbanism nu este un act administrativ în sensul Legii nr. 29/1990<sup>1</sup>, ci un act preparator emiterii autorizației de construcție. El nu produce prin el însuși efecte juridice între părți și nu poate forma el singur obiectul acțiunii în contencios administrativ. El poate fi atacat numai odată cu actul definitiv dat în baza lui – respectiv

<sup>1</sup> Abrogată prin Legea nr. 554/2004.

autorizația de construire – însă în speță acest act nu a fost emis de pârâtă deoarece nu a fost solicitat de partea îndreptățită.

*Trib. Bihor, s. com., cont. adm. și fisc., sentința nr. 56/CA/2003, nepublicată*

### **31. Certificat de urbanism. Natură juridică. Unilateralitate**

În ceea ce privește excepția inadmisibilității formulării cererii de anulare a certificatului de urbanism, Curtea reține natura juridică a actului ce face obiectul contenciosului de anulare promovat de către reclamanta-intimată este aceea a unui act unilateral administrativ prin care autoritatea publică dispune în regim de putere publică în vederea organizării executării și aplicării legii.

Cadrul procesual compatibil în procedura contenciosului-administrativ de anulare urmează regula și principiul disponibilității procesului civil în virtutea căruia reclamantul arată și justifică calitatea sa procesuală, legitimarea sa procesuală și interesul său, precum și calitatea procesuală, legitimarea și interesul pârâtului ori pârâților care sunt chemați în judecată.

Din economia dispozițiilor Legii nr. 554/2004 nu se reține că în ipoteza în care un terț (persoana ce se pretinde vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act cu caracter individual, adresat altui subiect de drept) acționează pe calea contenciosului administrativ este obligat să cheme în judecată, pe lângă autoritatea publică emitentă a actului și beneficiarul actului administrativ. Pe de altă parte, nici instanța de contencios administrativ nu este autorizată în mod expres să introducă din oficiu pe beneficiarul actului administrativ. Totodată, nu se poate reține cu temei că examinarea legalității actului administrativ unilateral cu caracter individual atacat de un terț nu s-ar putea realiza altfel decât cu chemarea obligatorie în judecată și a beneficiarului actului administrativ. Regimul hotărârilor pronunțate de instanțele de contencios administrativ este același ca și al celorlalte hotărâri judecătorești, respectiv acestea produc efecte juridice relative, exclusiv față de părțile litigante *inter partes litigantes*.

Pe de altă parte, așa cum a arătat și instanța de fond, față de recurenta-intervenientă SC S. SA, hotărârea judecătorească a produs și produce efecte juridice, deoarece aceasta a intervenit în procesul demarat de către reclamant.

*C.A. Cluj, s. com., cont. adm. și fisc., decizia nr. 814 din 27 martie 2008, în Jurindex*

**Notă:** Certificatul de urbanism ocupă un loc aparte în jurisprudența noastră. Ignorat aproape în totalitate de doctrină, practica judiciară este extrem de diversă atunci când se pune problema stabilirii naturii sale juridice, pentru a vedea în ce măsură un certificat de urbanism poate face obiectul unei acțiuni în contencios administrativ sau nu. Discuțiile par a fi alimentate de chiar textele legale care îl definesc, texte – cel puțin aparent – ambivalente. Astfel, certificatul de urbanism este un „act” (sugerând deci ideea de act juridic), cu caracter obligatoriu. Așadar, acest certificat pare a fi *un act administrativ*. Pe de altă parte însă, el are caracter de informare. Astfel că și natura juridică de *operațiune administrativă* este posibilă, mai ales că termenul „act” poate avea și un sens neutru, acela de *înscriș*.

În ce ne privește, ne raliem acestei din urmă variante. Certificatul de urbanism are natura juridică a unui aviz conform. Astfel se explică și caracterul său obligatoriu (trebuie să fie cerut, dar și respectat de către emitentul autorizației de construire precum și de particularul care urmează să construiască). Pe de altă parte, dacă ar fi act administrativ, nu s-ar putea explica cum poate fi acesta eliberat la cererea oricărei persoane interesate [art. 29 alin. (3) din Legea nr. 350/2001]. Prin urmare:

a) *certificatul de urbanism nu creează niciun drept subiectiv*. Desigur, dreptul de a construi, căci doar despre acesta poate fi vorba, este conferit particularului doar prin autorizația de construire care, în plus față de certificatul de urbanism, are și un caracter executoriu;

b) *certificatul de urbanism nu creează nicio obligație*. Astfel, toate obligațiile (constrângerile) de urbanism sunt create prin regulamentele de urbanism și prin planurile de urbanism (P.U.G., P.U.Z., P.U.D.). Tot ceea ce face certificatul de urbanism este de a informa solicitantul cu privire la existența acestora.

În concluzie, nefiind un veritabil act administrativ, certificatul de urbanism nu poate face obiectul unei acțiuni directe în contencios administrativ (în anulare), în mod independent. Dar, având în vedere că el stă la baza unei viitoare autorizații de construire, instanța de contencios administrativ i-ar putea verifica legalitatea, în cadrul unei acțiuni îndreptate împotriva autorizației, în temeiul art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Desigur însă că refuzul de a elibera acest certificat poate fi cenzurat de către instanță, pentru că particularul, în această ipoteză, nu pretinde că este lezat de chiar certificatul de urbanism, ci de refuzul administrației de a-i soluționa cererea de eliberare a acestuia.

Două ipoteze în care particularul este tentat să atace în contencios administrativ un certificat de urbanism merită a fi discutate. Ambele sunt legate de cazuri în care cel lezat (fie constructorul, fie un terț, de regulă un vecin) consideră că acest certificat creează prea multe ori prea puține prerogative de a construi. Însă, în aceste ipoteze, conduita corectă a petentului ar trebui să fie următoarea:

a) *dacă certificatul respectă fidel reglementările locale de urbanism* (P.U.G., P.U.Z., P.U.D., R.L.U.), atunci acestea ar trebui atacate în contencios administrativ. Și, ținând cont de faptul că ele au caracter normativ, acțiunea poate fi introdusă oricând;

b) *dacă certificatul încalcă reglementările locale de urbanism*, atunci oricum ilegalitatea pe care o conține va fi transmisă autorizației de construire care astfel va putea fi anulată pe acest considerent.

Rămâne totuși de discutat dacă nu cumva, în cazul în care certificatul de urbanism prezintă serioase vicii de ilegalitate (ipoteză în care s-ar putea susține că el dă naștere unor consecințe juridice proprii, distincte de cele din reglementările existente în materie de urbanism), n-ar trebui să recunoaștem particularului care se consideră lezat prin acesta, dreptul de a formula acțiune în contencios administrativ, fără a mai fi nevoie să aștepte emiterea autorizației de construire, când ar putea fi prea târziu. Este ceea ce a făcut Curtea de apel Cluj în cea de-a treia speță.

#### a.2.5. Acte pregătitoare diverse

### **32. Decizie a Consiliului Concurenței de conexare a investigației declanșate în baza a două ordine distincte. Natură juridică**

Reclamanta a invocat în motivele de recurs dispozițiile art. 8 din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora se pot adresa instanței de contencios administrativ persoanele vătămate într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes printr-un act administrativ unilateral.

Însă decizia prin care a fost conexată o plângere adresată de reclamantă cu o investigație, aflată deja în derulare, împotriva Companiei Naționale „Poșta Română” nu reprezintă un act administrativ în sensul legii contenciosului administrativ, pentru că ea este un act de natură organizatorică și, chiar dacă a fost emisă în baza legii, nu dă naștere, nu modifică sau nu stinge raporturi juridice.

Decizia emisă nu este nici o operațiune administrativă pentru a fi aplicabile dispozițiile art. 8 alin. (1) teza finală din Legea nr. 554/2004. Aceste dispoziții s-ar aplica în cazul în care autoritatea publică ar refuza efectuarea unei operațiuni administrative, dar în