

ROMÂNIA  
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI  
SECȚIA A VIII A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

DOSAR NR.30021/3/2011\*

**DECIZIA CIVILĂ NR.7736**  
**ȘEDINȚA PUBLICĂ DE LA 23 OCTOMBRIE 2014**  
**Curtea constituită din:**  
**PREȘEDINTE – AMER JABRE**  
**JUDECĂTOR – ALINA POHRIB**  
**JUDECĂTOR – RALUCA IOANA CARPEN**  
**GREFIER - GEORGETA POSTEA**

Pe rol judecarea cauzei de contencios administrativ și fiscal privind recursul declarat de recurenta-reclamantă ASOCIAȚIA SALVAȚI BUCUREȘTIUL împotriva sentinței civile nr. 1444 din 26.02.2014, pronunțată de Tribunalul București – Secția a IX a Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 30021/3/2011\*, în contradictoriu cu intimații-pârâți: CONSILIUL GENERAL AL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI, PRIMARUL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI și MUNICIPIUL BUCUREȘTI, având ca obiect „anulare act administrativ”.

Dezbaterile orale au avut loc în ședința publică din data 16.10.2014, fiind consemnate în cuprinsul încheierii de la aceea dată, care face parte integrantă din prezenta hotărâre, când Curtea, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea cauzei pentru data de 23.10.2014, când a pronunțat prezenta decizie.

**CERERILE**

**Prin acțiunea** înregistrată pe rolul Tribunalului București-sectia de contencios administrativ și fiscal la 22.04.2011 reclamanta Asociația Salvați Bucureștiul a chemat în judecată pe pârâții Consiliul General al Municipiului București și Primarul Municipiului București solicitând anularea HCGMB nr.262/2006 privind declararea de utilitate publică a lucrării de interes local „Dublarea Diametrului N-S pe tronsonul Buzești-Berzei-Vasile Pârvan etapa 1 din tronsonul Buzești-Berzei-Vasile Parvan – BP Hasdeu-Uranus-Calea Rahovei”.

În motivare a invocat următoarele argumente:

1. încălcarea art.7 din Legea nr.33/1994, fiind emis de o autoritate necompetentă, actul neavând forța juridică prevăzută de lege;
2. încălcarea art.8 din Legea nr.33/1994, fără să fie înscrisă anterior în planurile urbanistice; hotărârea se întemeiază pe HCGMB 151/2006 care a fost anulat prin sentința definitivă a Tribunalului București din data de 12-04.2011, pronunțată în dosarul nr.52450/3/2010; încălcarea Legii 350/2001 întrucât nu a fost avizată de Ministerul Transporturilor; încălcarea Legii monumentelor 422/2001 întrucât prevede construirea unei șosele în locul unor monumente istorice și lipsa aviz Ministerul Culturii și Cultelor; încălcarea HG 1076/2004 privind evaluarea de mediu; încălcarea Legii nr.52/2003 privind transparența decizională; încălcarea ordin Ministrului Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului nr.176/N/2000;
3. încălcarea art.9 din Legea nr.33/1994: cercetarea prealabilă vizează altă lucrare iar don comisie lipsește reprezentantului Consiliului Local Sector 1; cercetarea prealabilă este superficială;

4. încălcarea art.11 din Legea nr.33/1994 și art.6 din Legea nr.52/2003 nefiind îndeplinite procedurile de consultare a publicului direct afectat sau general interesat;  
A anexat cererii de chemare în judecată plângerea prealabilă înregistrată la data de 27.10.2010.

Consiliul General al Municipiului București a formulat concluzii scrise (fila 100) prin care a invocat excepția lipsei de interes iar pe fondul cauzei a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată.

Prin sentința civilă nr.4828/28.11.2012 dosar nr.30021/3/2011 Tribunalul a respins ca neîntemeiată excepția lipsei calității procesuale active și a admis excepția lipsei de interes, respingând acțiunea ca lipsită de interes. În considerente s-a reținut incidența art.2 alin.1 din Legea nr.198/2004 potrivit căruia „prin prezenta lege se declară ca fiind de utilitate publică toate lucrările de construcție de drumuri de interes național, județean și local. De asemenea, în temeiul legii nr.184/2008 a fost emisă HG nr.590/2010 prin care s-a aprobat declanșarea procedurilor de expropriere. S-a mai reținut că potrivit art.III din Legea nr.184/2008 orice documentație tehnică sau de evaluare realizată anterior intrării în vigoare a prezentei legi se consideră valabilă iar o eventuală contestare a documentației s-ar putea face doar cu ocazia acțiunii în anularea HG 590/2010.

Prin Decizia civilă nr.463/24.10.2013. Curtea de Apel București a admis recursul formulat de Asociația Salvați Bucureștiul, a casat în parte sentința recurată și a trimis cauza spre rejudecare cu privire la respingerea acțiunii ca lipsită de interes. Au fost menținute dispozițiile privind respingerea excepției lipsei calității procesuale active. A apreciat Curtea că în baza actului contestat au fost emise o serie de alte acte administrative și că acesta nu a fost anulat sau revocat. Întrucât actul a produs efecte juridice nu ar subzista considerentele invocate în susținerea excepției lipsei de interes.

Cauza a fost reînregistrată pe rolul Tribunalului București la data de 03.12.2013 sub numărul 30021/3/2011\*.

**Municipiul București prin Primar și Primarul Municipiului București au formulat întâmpinare** (fila 19) prin care a arătat că HCGMB nr.262/2006 este un act administrativ individual, emis într-o procedură administrativă reglementată în Legea nr.33/1994. În acest context au invocat tardivitatea formulării plângerii prealabile și prescripția dreptului material la acțiune raportat la dispozițiile Legii nr.554/2004. A mai fost invocată tardivitatea formulării acțiunii.

Reclamanta a invocat tardivitatea invocării excepțiilor.

## TRIBUNALUL

**Prin sentința civilă** nr.1444/26.02.2014, tribunalul a respins ca tardiv formulate excepțiile referitoare la neregularitățile privind procedura prealabilă și a respins acțiunea introdusă de reclamanta ca tardivă.

**Pentru a pronunța această soluție**, tribunalul a reținut următoarele:

Prin Hotărârea Consiliului General al Municipiului București nr.262/02.11.2006 s-a declarat de utilitate publică lucrarea de interes local „Dublarea Diametrului N-S pe tronsonul Buzești-Berzei-Vasile Pârvan etapa 1 din tronsonul Buzești-Berzei-Vasile Parvan – BP Hasdeu-Uranus-Calea Rahovei”. Actul adoptat a fost adus la cunoștință publică în luna aprobării conform înscrisurilor de la filele 57-60 (prim ciclu procesual).

Referitor la natura juridică a actului contestat, în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative se clasifică în acte normative și acte individuale. Actele administrative normative conțin reguli generale și impersonale, se adresează tuturor, oricine putând intra sub incidența lor la un moment dat spre deosebire de

actele administrative individuale care se adresează unor persoane fizice sau juridice determinate.

Un act administrativ este fie normativ, fie individual, în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produce.

Or, din această perspectivă, rezultă în mod clar că actul administrativ în discuție, este unul individual din moment ce nu conține reguli generale, de aplicabilitate repetată, iar destinatarii acestuia sunt un număr determinat de subiecți, în condițiile în care hotărârea de consiliu amintită se adresează persoanelor menționate la art.14 din Legea nr.33/1994 și care au drepturi reale asupra imobilelor vizate de proiectul declarat de utilitate publică.

Potrivit art. 137 alin. 1 C.pr.civ. instanța se va pronunța mai întâi asupra excepțiilor de procedură, precum și asupra celor de fond care fac de prisos, în totul sau în parte, cercetarea în fond a pricinii.

În ce privește excepțiile referitoare la neregularitățile privind procedura prealabilă Tribunalul constată că acestea sunt tardiv formulate raportat la prevederile art.109 alin.3 din Codul de procedură civilă, acestea nefiind invocate prin întâmpinare. În urma căsării cu trimitere judecarea cauzei a fost reluată de la momentul admiterii excepției lipsei de interes (fiind respectată decizia instanței de recurs) iar orice neregularitate referitoare la procedura prealabilă trebuia invocată anterior acestui moment, printr-o întâmpinare depusă conform art.114<sup>1</sup> alin.2 Cod procedură civilă.

Referitor la excepția tardivității formulării acțiunii Tribunalul constată că în cauză nu sunt aplicabile prevederile art.14 din Legea nr.33/1994 întrucât acestea se referă strict la propunerile de expropriere, ci regulile generale din materia contenciosului administrativ.

Prezenta cauză a fost înregistrată la 22.04.2011.

Potrivit art. 11 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la: **a)** data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă; **b)** data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii; **c)** data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii; **d)** data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. 1 lit. h, calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile; **e)** data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.

Pentru motive temeinice, conform art. 11 alin. 2 din aceeași lege, în cazul actului administrativ individual se poate face acțiune în anulare și peste termenul de 6 luni prevăzut la art. 11 alin.1, dar nu mai târziu de 1 an de la data comunicării actului sau luării la cunoștință. De asemenea, conform prevederilor art. 11 alin. 5 din Legea nr. 554/2004, termenul prevăzut la alin. 1 este termen de prescripție, iar termenul prevăzut la alin. 2 este termen de decădere.

Or, în cauză, reclamanta a depășit cu mult termenul de 1 an de la data luării la cunoștință a actului.

În cauza de față, formalitățile de publicitate pentru actul atacat (așa cum au fost reținute anterior) au efectul opozabilității „erga omnes” iar termenul curge de la data acestora. Această interpretare este susținută și de faptul că reclamanta, cu diligențe medii, rezonabile, putea să afle conținutul actului juridic inclusiv de pe site-ul Primăriei și „ar fi putut prevedea prejudiciul pe care îl produce” (contrar celor susținute în concluziile scrise).

Mai mult, reține Tribunalul faptul că reclamanta „Asociația Salvați Bucureștiul”, este înscrisă în Registrul Special al Asociațiilor și Fundațiilor sub numărul 1030/A/2008 (în acest sens cererea de chemare în judecată), statutul primind dată certă la 19.12.2007 (fila 160 Dosar CAB). În acest context, însăși înregistrarea legală a reclamantei s-a realizat după împlinirea termenului de 1 an de la aducerea la cunoștință publică a actului contestat (acțiunea a fost formulată de asemenea, la mai mult de un an de la înregistrare). **O interpretare contrară**

**raționamentului indicat ar produce consecințe inacceptabile și contrare principiului securității raporturilor juridice întrucât ar putea fi repusă în discuție oricând situația unor acte administrative prin crearea unor noi entități juridice care ar putea fi astfel, în termen, de la momentul constituirii pentru exercitarea căilor de atac.**

Ori, în cauza de față înregistrarea reclamantei s-a realizat la mai mult de un an de la aducerea la cunoștință publică a actului contestat și chiar dacă înregistrarea ar fi fost preexistentă, reclamanta nu a făcut dovada unor diligențe minime pentru a prevedea consecințele actului administrativ (contrar concluzii scrise ultima filă), în oricare din cele două situații termenul de 1 an curgând de la îndeplinirea formalităților de publicitate.

În ce privește caracterul de ordine publică al excepției tardivității (încălcarea termen de decădere) tribunalul reține caracterul de ordine publică al normelor juridice care stabilesc acest termen. În acest context decăderea poate fi invocată de către oricare dintre părți sau de instanță din oficiu, în orice stadiu al procesului.

Termenul de decădere pentru exercitarea drepturilor procedurale constituie un factor de securitate juridică și răspunde, de asemenea, nevoii de a lăsa reclamantului un termen de reflecție suficient pentru a-i permite să aprecieze oportunitatea de a prezenta o cerere și pentru a defini conținutul ei. În măsura în care sunt necesare clarificări referitoare la actul contestat, reclamantul (în abstract) poate solicita relații de la autoritate pentru a putea anticipa toate efectele actului administrativ. Astfel, se marchează limita temporală a controlului ce poate fi exercitat și se semnalează, în același timp, indivizilor și autorităților statului, perioada peste care acest control nu mai este posibil.

Dispozițiile art. 11 alin. 2 și 5 din Legea nr. 554/2004 au caracter imperativ și, ca atare, tribunalul va admite excepția tardivității și va respinge cererea de chemare în judecată ca tardiv formulată.

## RECURSUL

**Reclamanta Asociația Salvați Bucureștiul a introdus recurs împotriva sentinței de mai sus, afirmând:**

A. În ceea ce privește nelegalitatea sentinței civile nr. 1444/26.02.2014, instanța fondului a interpretat și aplicat în mod greșit dispozițiile art. 11 alin. 2 din Legea 554/2004, arătând că și în situația în care consideram că HCGMB este act administrativ normativ, iar nu individual, dispozițiile art. 11 alin. 2 din Legea 554/2004 nu sunt aplicabile.

Art. 11 alin. 2 este incident doar în situația în care reclamantul nu introduce cererea de chemare în judecată în termenul de 6 luni de la data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile (conform art. 11 alin. 1 lit. c), teza I din Legea 554/2004).

Reclamanta a formulat plângerea prealabilă la data de 27.10.2010 (filele 9-15 din dosarul 30021/3/2011).

Pentru că reclamanta nu a primit niciun răspuns în termenul de 30 de zile de la data înregistrării plângerii, conform art. 8 alin. 1 din Legea 554 coroborat cu art. 2 alin. 1 lit. h) din Legea 554/2004. termenul de 6 luni înăuntrul cărui se poate introduce cererea de chemare în judecată începe să curgă la data de 29.11.2010 și se împlinește la data de 29.05.2011.

Cererea de chemare în judecată formulată de reclamanta a fost înregistrată pe rolul Tribunalului București la data de 22.04.2011, deci înăuntrul termenului de 6 luni impus de art. 11 alin. 1 lit. c) din Legea 554/2004.

Conform art. 11 din Legea 554/2004

(1) Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la:

a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;

b) data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii;

Termenul de 30 de zile s-ar fi implinit la data de 27.11.2010, însă având în vedere că acesta se împlinește într-o zi nelucrătoare, conform art. 101 alin. 5 CPC, termenul se prelungește până la sfârșitul primei zile de lucru următoare, respectiv până la data de 29.10.2010.

c) data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii;

d) data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1), lit.h, calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;

e) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.

(2) Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

Din interpretarea gramaticală și logică a textului de lege menționat reiese că se procedează la verificarea incidenței termenului de decădere de 1 an prevăzut de alin. 2 al art. 11 din Legea 554/2004 doar în situația în care reclamantul nu a introdus cererea de chemare în judecată în termen de 6 luni de la expirarea termenului de soluționare a plângerii prealabile.

Or, precum am arătat mai sus, reclamanta a respectat termenul legal și am introdus cererea de chemare în judecată în termenul de 6 luni impus de art. 11 alin. 1 lit. c) din Legea 554/2004. Prin urmare, în speța nu se mai procedează la analiza condiției impuse de alin. 2 - ce poate fi calificată ca un beneficiu adus persoanei care nu introduce acțiunea în instanță în termenul de 6 luni - având în vedere că reclamanta am introdus cererea de chemare în judecată în termenul de 6 luni impus de art. 11 alin. 1 din Legea 554/2004.

Alin. 2 al art. 11 din Legea 554/2004 se raportează la termenul de 6 luni de la momentul soluționării plângerii prealabile/expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, iar nu de la momentul emiterii actului administrativ atacat.

Alin. 2 al art. 11 din Legea 554/2004 nu face distincție cu privire la regularitatea formulării plângerii prealabile. Mai mult, în speța nu a fost infirmată regularitatea plângerii prealabile formulate de reclamanta.

Prin urmare, atâta timp cât reclamanta s-a încadrat în termenul legal impus de alin. 1 al art. 11 din Legea 554/2004 având în vedere caracterul subsidiar al aplicabilității alin. 2 raportat la alin. 1 al art. 11 din Legea 554/2004 - nu este incidența în speța prevederea legală a art. 11 alin. 2 din Legea 554/2004.

**B. Intâietatea necesității verificării legalității unui act administrativ asupra principiului securității raporturilor juridice**

**Bl. Curtea Constituțională**

În analiza unei situații similare, respectiv situația verificării legalității unui act administrativ raportat la necesitatea respectării principiului securității raporturilor juridice, prin Decizia nr. 478/12.04.2011 (anexa 1 a concluziilor scrise formulate de reclamanta), Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul intâietatii pe care o are examinarea de către instanța de judecată a legalității actului administrativ.

Curtea consideră că legalitatea este însuși fundamentul statului de drept, neputând fi acceptată teza potrivit căreia actul administrativ ar trebui să-și producă efectele în continuare, chiar dacă este nelegal.

În opinia Curții, raporturilor juridice nu se pot fonda pe un act a cărui legalitate este îndoielnică.

În ceea ce privește critica referitoare la încălcarea principiului stabilității raporturilor juridice prin posibilitatea instanței judecătorești de a anula actul administrativ care a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, Curtea reține că principiul stabilității raporturilor juridice, deși nu este în mod expres consacrat de Constituție, se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Acest principiu al stabilității raporturilor juridice nu poate implica însă promovarea unui drept prin intermediul unei ilegalități. Obținerea sau apărarea unui drept ori protejarea unui interes, chiar legitim, nu se poate fonda pe un act a cărui legalitate este îndoielnică și care nu ar putea fi dovedită altfel decât prin soluționarea cauzei de către instanța judecătorească, chiar și atunci când actul administrativ a intrat deja în circuitul civil și a produs efecte juridice. Posibilitatea recunoscută instanțelor judecătorești de a anula actul administrativ, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, se justifică prin necesitatea exercitării unui control de legalitate, care reprezintă însuși fundamentul statului de drept, neputându-se accepta teza potrivit căreia actul administrativ ar trebui să-și producă efectele în continuare, chiar dacă este nelegal, din moment ce a intrat în circuitul civil.

B2. Legea 554/2004 și excepția de nelegalitate

Articolul 4 alin. (1) al Legii 554/2004 prevede

(1) Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate.

Nelimitând în timp exercitarea excepției de nelegalitate, legiuitorul consacră prevalența principiului legalității în fața principiului securității raporturilor juridice.

C. În ceea ce privește natura actului juridic dedus judecății, în mod greșit instanța fondului a considerat ca acesta este un act administrativ individual, iar nu normativ.

Instanța fondului califică în mod greșit actul administrativ dedus judecății ca fiind individual, iar nu normativ, deși în realitate actul administrativ dedus judecății, HCGMB 262/02.11.2006 este normativ, iar nu individual.

CI. Hotărârea în cauză privește comunitatea, iar nu persoane individualizate

Prin HCGMB 262/2006 s-a declarat utilitatea publică a lucrării de interes local Dublarea Diametrului N-Spe Tronsonul Buzesti - Berzei - Vasile Parvan, etapa 1 din tronsonul Buzesti - Berzei - Vasile Parvan - B.P.Hasdeu - Uranus - Calea Rahovei.

Conform articolului 5 din Legea 33/1994,

Utilitatea publică se declară pentru lucrări de interes național sau local declararea utilității publice de interes local se realizează în vederea realizării unui interes local, iar nu în vederea realizării intereselor unor persoane determinate.

Astfel precum de rezulta din însuși numele actului administrativ în cauză, hotărârea care privește declararea utilității publice a unei lucrări de interes local, nu poate fi un act administrativ individual, ci doar normativ.

C2. Hotărârea în cauză este act administrativ cu caracter normativ, întrucât scopul și obiectul ei este lucrarea, și nu exproprierea unor persoane

Scopul și obiectul hotărârii de declarare a utilității publice este lucrarea. Nu este în scopul și obiectul hotărârii exproprierea unor proprietari. Tocmai de aceea, persoanele care vor fi expropriate nu sunt beneficiarii actului. Exproprierea este doar consecința declarării lucrării de interes public, subsidiară deci importanței pentru interesul public al lucrării.

Articolul 10 (din capitolul 2) al Legii 33/1994 prevede

Cercetarea prealabila va stabili daca exista elemente care sa justifice interesul național sau local, avantajele economico-sociale, ecologice sau de orice alta natura care susțin necesitatea lucrărilor si nu pot fi realizate pe alte cai

Cu alte cuvinte, declararea utilității publice se motivează prin avantajele de orice natura aduse comunității, interesului public, nicidecum prin consecințele viitoare asupra persoanelor expropriate.

Articolul 8 (din capitolul 2) al Legii 3/1994 prevede

Declararea utilității publice se face numai dupa efectuarea unei cercetări prealabile si condiționat de înscrierea lucrării in planurile urbanistice si de amenajare a teritoriului.

Din nou obiectul hotărârii este lucrarea. Includerea acesteia in planurile urbanistice, acte administrative cu caracter normativ, conferă hotărârii consacrate lucrării cu caracter normativ.

Aceasta este diferența fundamentală între hotărârea de declarare a utilității publice în cauza si HG nr. 1528/2003 privind transmiterea unor terenuri agricole pentru revoluționari, considerată act individual de către Inalta Curte de Casație si Justiție, prin Decizia nr. 473/2007 citată de parata. Scopul si obiectul HG nr. 1528/2003 este acordarea unor terenuri unui număr de revoluționari bine determinați.

C3. Declararea utilității publice în situații excepționale - cum este cazul în speța se realizează prin lege, iar declararea utilității publice de interes local nu se poate realiza printr-un act administrativ individual

Alin 4 din art.7 din Legea 33/1994 prevede ca

Tot prin lege se poate declara utilitatea publică în situații excepționale, în cazul în care -indiferent de natura lucrărilor - sunt supuse exproprierii lăcașuri de cult, monumente, ansambluri si situri istorice, cimitire, alte așezăminte de valoare națională deosebită ori localități urbane sau rurale în întregime.

Din motive de coerență juridică, dacă pentru anumite lucrări de utilitate publică utilitatea publică se declară prin lege, act cu caracter evident normativ, ar fi absurd ca pentru alte tipuri de lucrări de utilitate publică aceasta să fie declarată printr-un act administrativ cu caracter individual.

În plus, declararea utilității publice în situațiile excepționale prevăzute la alin. 4 - cum este cazul de față - se realizează prin lege, astfel ca declararea utilității publice de interes local se poate ataca în prezenta speță prin mijloacele pe care persoana interesată le are la îndemână pentru atacarea unui act administrativ cu caracter normativ.

C4. Inalta Curte de Casație si Justiție arată ca actul administrativ individual este cel în care se nominalizează expres persoanele cărora li se adresează.

Prin Decizia nr. 1718 din 26.02.2013 (anexa 4 a concluziilor scrise formulate de reclamanta), Inalta Curte de Casație si Justiție arată ca 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.

Or, în prezenta cauză, actul administrativ atacat nu prevede în conținutul în mod expres persoanele cărora li se adresează, ci își produce efectele juridice față de subiecte de drept nedeterminate.

Citează în același sens din Dana Apostol Tofan, Drept administrativ (anexa 1 a concluziilor scrise formulate de reclamanta)

De asemenea, în cadrul actelor administrative normative, gradul de generalitate diferă, în sensul ca unele norme privesc orice persoană aflată în țară, indiferent de cetățenie (de exemplu, regulile privind circulația pe drumurile publice), alte norme se adresează numai cetățenilor români (de exemplu normele cu privire la dreptul de a alege și a fi ales în organele

reprezentative), in timp ce altele privesc categorii determinate de persoane, cum sunt normele care se aplica personalului didactic, etc.

Pentru hotărârea in cauza, asa cum am arătat in secțiunea precedenta, ea nu are beneficiari, intrucat scopul si obiectul nu este exproprierea unor persoane.

In subsidiar, chiar daca instanța apreciază ca hotărârea le privește doar pe persoanele care au proprietăți in zona geografica a lucrării, aceasta este o categorie de persoane neindividualizata, inscriindu-se in definiția data mai sus a actului normativ cu grad de generalitate mai mic.

Hotărârea nu se adresează unei categorii individualizate de persoane: daca proprietarul X vinde persoanei Y dupa apariția hotărârii in cauza, Hotărârea in cauza se aplica si persoanei Y, desi aceasta nu era proprietar la momentul emiterii hotărârii.

C5. Modalitatea prevăzuta de lege pentru declararea utilității publice este specifica actelor administrative cu caracter normativ. Emitentul Hotărârii 262/2006 a adus la cunoștința hotărârea prin modalitatea specifica pentru actele administrative normative, iar nu pentru actele administrative individuale.

Nefiind un act administrativ individual, HCGMB 262/2006 nu a putut fi adus la cunoștința prin comunicare beneficiarilor sai.

Mai mult, beneficiarii actului nu sunt clar determinați, prevederile HCGMB 262/2006 având aplicabilitate erga omnes.

HCGMB 262/2006 a fost adusa la cunoștința prin modalitățile specifice pentru actele administrative normative, respectiv prin publicitate.

Totodată, art. 11 din Legea 33/1994 prevede

Actul de declarare a utilității publice de interes național se aduce la cunoștința publica prin afișare la sediul consiliului local in a cărui raza este situat imobilul si prin publicare in Monitorul Oficial al României, iar actul de declarare a utilității publice de interes local se afișează la sediul consiliului local in a cărui raza este situat imobilul si se publica in presa locala.

iar art 81 din Legea 24/2000 prevede

Art. 81. Publicarea

In vederea intrării lor în vigoare, actele normative adoptate de autoritățile administrației publice locale se aduc la cunoștința publică, în condițiile Legii nr. 215/2001, prin afișare în locuri autorizate și prin publicare într-un cotidian local de mare tiraj.

Prin urmare, din dispozițiile sus-mentionate rezulta voința legiuitorului de a considera ca actele prin care se declara utilitatea publica - fie ea de interes național sau local - sunt acte administrative cu caracter normativ, având același regim de aducere la cunoștința publicului precum actelor normative.

C6. Actul administrativ in cauza instituie regimul de ordine publica pentru un teritoriu, neputand fi astfel un act administrativ individual

Prin HCGMB 262/2006 se instituie un regim de utilitate pentru un teritoriu, nefiind aplicat unui număr determinat sau determinabil de persoane, ci oricărei persoane care invoca un drept sau o pretenție in legătura cu teritoriul respectiv.

Prin HCGMB 262/2006 s-a declarat utilitatea publica pentru o lucrare de interes local, stabilindu-se un regim juridic "aplicabil in mod repetat pe teritoriul Buzesti - Berzei - Vasile Parvan oricăru subiect de drept.

C7. Utilitatea publica a unui imobil are consecințe asupra documentațiilor de amenajarea teritoriului si urbanism aplicabile acestuia. întrucât acestea sunt acte administrative cu caracter normativ, actul care consacra utilitatea publica nu poate avea caracter individual

Articolul 56 alin. (8) al Legii 350/2001 prevede

(8) In cazul imobilelor declarate ca fiind de utilitate publică, în temeiul Legii nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată, sau în temeiul altor legi privind declarare a de utilitate publică a unor imobile, documentațiile de amenajare a teritoriului și urbanism, aflate în vigoare la data declarării utilității publice, sunt repuse de drept în vigoare pentru o perioadă egală cu cea pentru care au fost emise inițial, începând cu data la care utilitatea publică încetează din orice cauză.

Prin urmare regimul de utilitate publica al unui imobil influențează documentațiile de amenajarea teritoriului si urbanism aplicabile imobilului in cauza. Intrucât acestea din urma sunt acte administrative cu caracter normativ, actul care consacra utilitatea publica nu poate avea caracter individual.

C8. Emitentul a mai invocat excepția tardivității si, fiind conștienți ca acesta este un act administrativ normativ, au retras excepția plângerii prealabile

Prin Sentința Civila nr. 3218 (anexa 1 comunicata prin posta inaintea termenului din 19.02.2014) pronunțata de Tribunalul București la data de 23.11.2010 in cauza 52455/3/CA/2010, având ca obiect suspendarea HCGMB 262/2006, parații au invocat excepția tardivității acțiunii, in sa au renunțat la ea, confirmând astfel, caracterul de act administrativ normativ al HCGMB 262/2006.

Tribunalul ia act de faptul ca paratul CGMB renunța la excepția tardivității acțiunii.

In egala măsura, in cauza 20092/3/2007, având ca obiect anularea HCGMB 160/06.07.2006 privind declararea utilității publice a lucrării Pod Basarab, emitentul actului, parte in dosar, nu a invocat excepția tardivității privind atacarea actului administrativ.

C9. Hotărârea in cauza a stat la baza altor acte administrative, prin urmare efectele sale juridice nu s-au redus la raportul intre expropriator si expropriat

- Actele depuse la dosarul cauzei arata ca hotărârea in cauza a stat la baza si a motivat
- intreaga procedura de declarare a unor monumente istorice
  - autorizații de construire si desființare (filele 31, 38, 54, 56, 59, 62, 71 dosar recurs),
  - avize de desființare (filele 92-120).

Prin urmare efectele juridice ale actului in cauza nu s-au redus doar la raportul juridic intre expropriator si expropriați.

C10. In mod irevocabil, Tribunalul București arata ca declararea utilității publice se face printr-un act administrativ normativ

Intr-o speța similara, Tribunalul București, prin Sentința civila nr. 1176 (pag. 21-28 dosar fond), pronunțata la data de 09.04.2008 in cauza 20092/3/2007, Tribunalul București arata ca declararea utilității publice pentru o lucrare de interes local este un act administrativ normativ.

Este adevărat ca lucrarea aprobata prin HCGMB nr. 160/06.07.2006 este o lucrare de interes local dar declararea utilității publice pentru aceasta lucrare, chiar de interes local, nu se poate realiza printr-un act normativ de forța juridica a unei hotărâri de consiliu, ci printr-un act normativ cu o valoare juridica net superioara - legea [...]

Sentința a rămas irevocabila prin respingerea recursului.

Inalta Curte de Casație si Justiție arata ca definirea domeniului public al localităților este act normativ, astfel ca si actul administrativ prin care se declara utilitatea publica este un act administrativ normativ.

ICCJ staueaza prin Decizia nr. 1414/03.03.2005 (anexa 5 a concluziilor scrise formulate de reclamanta) Reclamanta DVM a chemat in judecata pe parații Guvernul României si Consiliul Județean Timiș, pentru anularea parțiala a HG nr. 977/2002 privind atestarea domeniului public al Judetului Timiș, precum si al municipiilor, orașelor si comunelor din județul Timiș, [...] Desi a sesizat corect ca in privința Hotărârilor de Guvern - acte administrative normative -sunt aplicabile...

Astfel, având în vedere ca definirea domeniului public al localităților este act normativ, pentru respectarea coerenței juridice și de tehnica legislativă, și actele administrative prin care se declară utilitatea publică sunt acte administrative normative.

D. Curtea Constituțională a statuat că, în absența unor reglementări precise, nu se poate limita accesul la justiție

Curtea Constituțională a statuat că, în absența unor reglementări precise, nu se poate limita accesul la justiție. Or, în speța, în ipoteza în care nu putem încadra HCGMB 262/2006 nici în categoria actelor administrative normative, nici în categoria actelor administrative individuale, în lipsa unei prevederi exprese și clare cu privire la regimul juridic aplicabil acestor acte administrative, nu poate fi imputabil reclamantului faptul că nu a formulat plângere prealabilă în termenul specific pentru actele administrative individuale.

Astfel, prin Decizia nr. 189/2006 (anexa 2), Curtea Constituțională a statuat

Principiul accesului liber la justiție consacrat prin textul citat din Legea fundamentală [art. 21] implică, între altele, adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenele în care justitiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale.

Astfel, în legislația românească nu este prevăzut un termen clar și precis înaintea căruia o persoană ce se consideră vătămată de un act administrativ prin care se declară utilitatea publică a unei lucrări. Prin urmare, nu îi poate fi imputabil subscrisei un comportament nediligent, ci doar se poate constata carența legislativă în legătura cu reglementarea clară a cauzelor de atac pe care terțul interesat le are față de o hotărâre de declarare a utilității publice.

E. Asupra momentului la care reclamanta a luat cunoștința de conținutul actului sau a prezumției de luare la cunoștință

E1. Emitentul nu a îndeplinit cerințele legale de publicitate

Conform dispozițiilor art. 11 alin. 1 din Legea 33/1994

Actul de declarare a utilității publice de interes național se aduce la cunoștința publică prin afișare la sediul consiliului local în a cărui rază este situat imobilul și prin publicare în Monitorul Oficial al României, iar actul de declarare a utilității publice de interes local se afișează la sediul consiliului local în a cărui rază este situat imobilul și se publică în presa locală.

Or, în speța nu sunt îndeplinite cele două condiții cumulative impuse de art. 11 alin. 1 teza a II-a, respectiv

1. HCGMB nu a fost afișată la sediul consiliului local în a cărui rază este situat imobilul (Consiliul Local Sector 1 București) și

2. HCGMB nu a fost publicată în presa locală.

E2. Chiar dacă instanța reține că reclamanta a aflat de existența actului administrativ în cauză de pe site-ul PMB, acest lucru nu implică și cunoașterea prejudiciului produs.

Reclamanta, chiar dacă a avut diligența de a consulta site-ul Primăriei, nu a putut prevedea prejudiciul pe care actul administrativ în cauză l-ar fi putut produce.

Or, hotărârea în cauză nu are nicio planșă atașată, nu menționează că imobile vor fi expropriate (imobile care ar fi trebuit să rezulte din conținutul cercetării prealabile). HCGMB 262/2006 face trimitere la HCGMB 151/2006, însă acesta din urmă hotărâre are publicată pe site-ul Primăriei o planșă ilizibilă.

Terții nu pot ataca un act administrativ decât din momentul în care iau cunoștința de conținutul actului respectiv și de documentele care au stat la baza acestuia, nefiind posibilă analizarea legalității unui act administrativ fără a-i cunoaște întregul conținut. Totodată, practica judiciară este uniformă în a aprecia că luarea la cunoștința a actului presupune cunoașterea prevederilor acestuia. Cu alte cuvinte, reclamantul nu poate cunoaște efectele vătămătoare ale actului fără să îi cunoască prevederile.

Astfel, in Decizia civila nr. 1130/14.03.2013 pronunțata in dosarul 60754/3/2011. Curtea de Apel București apreciază

Publicarea pe site-ul Primăriei Sectorului 4 a HCL Sector 4 nr. 78/2009 conform căreia s-a aprobat PUD-ul in cauza nu constituie dovada de luare la cunoștința de către terți asupra conținutului PUD, intrucat PUD-ul nu a fost el insusi adus la cunoștința publica, publicarea privind numai hotărârea de aprobare.

De asemenea, in încheierea civila din 15.12.2010 pronunțata in dosarul 30977/3/2010, confirmata de Curtea de Apel București, Tribunalul București apreciază

In acest sens, tribunalul subliniază ca nu este suficient ca reclamanta, in calitate de terța persoana, sa fi aflat doar de existenta autorizației de construire, ci era necesar ca aceasta sa ia cunoștința de conținutul efectiv al actului respectiv, pentru a putea formula plângere prealabila in mod corespunzător (cu apărări concrete in fapt si in drept, nu doar formal).

**In cauza, a fost formulata de catre Victor-Florin Pestean o cerere de interventie accesorie in favoarea recurenteii, cerere care a fost respinsa ca inadmisibila prin incheierea de sedinta din data de 25.09.2014.**

**Intimatii nu au depus intampinare, ci concluzii scrise.**

## CURTEA

In vederea calificarii actului administrativ atacat, ca fiind unul cu caracter individual sau unul cu caracter normativ, trebuie avuta in vedere definitia legala a actului administrativ, oferita de art.2, alin.1, lit.c din Legea nr.554/2004.

Potrivit acestui text, actul administrativ este actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publica, in regim de putere publica, in vederea organizarii executarii legii sau a executarii in concret a legii, care da nastere, modifica sau stinge raporturi juridice.

Se observa deci ca textul fixeaza foarte clar obiectul actului administrativ, ca de altfel, obiectul oricarui act juridic, si anume acela de a da nastere, modifica sau stinge raporturi juridice.

Raporturile juridice de drept administrativ, ca de altfel orice raport juridic, au cele 3 elemente componente: parti, obiect si continut.

Partile raportului juridic nu pot fi decat persoanele: fizice sau juridice.

In concluzie, un act administrativ, indiferent de natura lui, va avea ca efect nasterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice, legate intre anumite persoane.

In ceea ce priveste bunul, in speta de fata, terenurile si constructiile declarate implicit de utilitate publica (ca efect al declararii lucrarii ca fiind de utilitate publica), acesta reprezinta numai obiectul raportului juridic si, in plus, este numai obiect derivat si nu principal al acestuia (cel principal constand in actiunile sau inactiunile la care sunt obligate partile).

Cum continutul raportului juridic il reprezinta drepturile si obligatiile partilor, va rezulta ca efectul actului administrativ va fi acela de a nasti, modifica sau stinge drepturi sau obligatii ale unor persoane, drepturi sau obligatii care pot avea ca obiect inclusiv un bun.

Ca atare, destinatarul unui act juridic si implicit, al unui act administrativ, nu va fi niciodata un bun, ci o persoana.

Plecand de la aceasta premisa, se poate realiza clasificarea actelor administrative in individuale si normative, dupa sfera destinatarilor si dupa natura regulilor pe care le impun.

Scopul HCGMB nr.262/2006 a fost acela de a declara o anumita lucrare, ca fiind de utilitate publica. Implicit, terenurile existente pe traseul acelei lucrari au fost declarate de utilitate publica.

Declararea unui teren ca fiind de utilitate publica modifica regimul tehnic si economic al bunului, in sensul ca el nu va mai putea fi folosit pe viitor decat in vederea realizarii lucrarii de utilitate publica.

Cu alte cuvinte, se afecteaza unul din elementele dreptului de proprietate si anume folosinta.

Astfel, dupa declararea utilitatii publice, proprietarul terenului pastreaza dreptul de dispozitie (nefiind inca expropriat) si posesia bunului, dar pierde aproape toate posibilitatile de folosire a bunului.

Or, atingerea adusa unuia din cele 3 elemente ale dreptului de proprietate, reprezinta o atingere adusa dreptului de proprietate insusi.

Aceasta atingere, care reprezinta o privare, o pierdere, o diminuare substantiala a dreptului de proprietate reprezinta un act instantaneu, care se produce in momentul intrarii in vigoare a HCGMB Nr.262/2006, nefiind un act cu executare succesiva.

Pe cale de consecinta, efectul privarii partiale de proprietate se produce numai in patrimoniul persoanei care avea calitatea de proprietar la momentul intrarii in vigoare a HCGMB nr.262/2006.

Din acel moment, in patrimoniul acestei persoane se va afla un drept de proprietate diminuat, astfel incat numai acest drept, in aceasta forma diminuata, va putea face obiectul unor acte translative de proprietate ulterioare.

In consecinta, este adevarat ca si proprietarii ulteriori ai bunului vor suporta consecintele declararii utilitatii publice, dar nu ca urmare a reaplicarii, si in cazul lor, a HCGMB nr.262/2006 (caci regimul economic si tehnic al bunului fusese deja schimbat), ci ca efect al faptului ca ceea ce au primit de la autorul lor a fost un drept de proprietate deja diminuat, conform principiului de drept „nemo dat quod non habet”.

Cu alte cuvinte, subdobanditorii bunurilor afectate de declararea utilitatii nu vor intra in categoria destinatarilor actului de declarare a utilitatii.

Din aceeasi argumentatie se va retine si faptul ca actul de declarare a utilitatii publice nu contine reguli cu aplicabilitate repetata.

Conchizand, destinatarii HCGMB nr.262/2006 au fost doar persoanele (fizice/juridice) care, la data intrarii in vigoare a hotararii de consiliu, aveau calitatea de proprietari ai bunurilor aflate pe traseul lucrarii, iar actul continea reguli cu aplicare imediata si instantanee, avand ca efect modificarea raporturilor juridice preexistente dintre unitatea administrativ-teritoriala si acesti proprietari, (raporturi care obligau UAT-ul la abstinenta, adica la „a nu face” nimic de natura sa aduca atingere dreptului de proprietate), prin privarea aproape totala a acestor proprietari de unul din atributele dreptului de proprietate, si anume folosinta.

Din cele de mai sus, rezulta ca actul de declarare a utilitatii publice este un act administrativ cu caracter individual.

Curtea nu va retine drept contrargument faptul ca acest act nu individualizeaza, nu nominalizeaza persoanele carora li se adreseaza, deoarece pentru calificarea unui act administrativ ca fiind individual, esential nu este ca destinatarii sa fie individualizati, nominalizati expres, ci sa fie identificabili, determinabili cu certitudine, pe baza criteriilor oferite de actul respectiv.

Indicarea numelui destinatarilor actului nu reprezinta un criteriu de clasificare a actului administrativ, ci reprezinta doar o chestiune de optiune in tehnica elaborarii actului, ce ar putea raspunde, in anumite conditii, doar cerintelor de rigoare, precizie si claritate a actului.

Or, in speta, destinatarii actului erau identificabili, fiind vorba doar de proprietarii terenurilor si constructiilor de pe traseul lucrarii, individualizarea si nominalizarea fiind de altfel si realizate in concret, cu ocazia intocmirii listelor pentru expropriere in conditiile art.12, alin.1 din Legea nr.33/1994.

Nu se va retine drept contraargument nici imprejurarea ca actul de declarare a utilitatii publice locale se afiseaza la sediul consiliului local in a carui raza este situat imobilul si se publica in presa locala, potrivit art.11, alin.1 din Legea nr.33/1994, deoarece comunicarea actului administrativ nu reprezinta o conditie de fond sau de forma pentru valabilitatea actului si nici nu reprezinta un alt element intrinsec definitoriu care sa serveasca la clasificarea actelor administrative, ci reprezinta o conditie extrinseca, instituita doar pentru realizarea opozabilitatii actului.

Este adevarat ca legiuitorul a stabilit, ca regula generala, in Legea nr.215/2001 si in Legea nr.24/2000 (in ceea ce priveste actele administratiei publice locale), ca actele administrative cu caracter normativ devin opozabile dupa a publicare, iar cele cu caracter individual devin opozabile dupa comunicare, insa aceasta nu inseamna ca legiuitorul nu poate sa modifice aceste reguli sau, pentru anumite situatii particulare, sa stabileasca alte modalitati de realizare a opozabilitatii actelor sau sa stabileasca si modalitati suplimentare de publicitate.

Spre exemplu, faptul ca potrivit art.6<sup>1</sup>, alin.21 din Legea nr.50/1991, autorizatiile de construire au caracter public si se pun la dispozitia publicului spre informare pe pagina proprie de internet a autoritatii administratiei publice emitente sau prin afisare la sediul acesteia, dupa caz, nu le transforma in acte administrative cu caracter normativ.

In mod similar, nici faptul ca actul de declarare a utilitatii de interes local se publica in presa locala si se afiseaza la sediul consiliului local nu il va transforma pe acesta in act administrativ cu caracter normativ.

Curtea nu va retine drept contraargument, nici analogia propusa de recurenta intre actul de declarare a utilitatii publice locale si actul de declarare a utilitatii publice nationale, respectiv legea.

Astfel, este adevarat ca potrivit art.7, alin.3 din Legea nr.33/1994, utilitatea publica de interes national se declara, pentru fiecare caz in parte, prin lege.

Faptul ca actul de declarare a utilitatii publice nationale poarta denumirea de lege si se adopta de Parlament, dupa procedura specifica, nu face ca el sa reprezinte in mod automat un act normativ.

Astfel, asa cum arata si intimatii, facand trimitere la elemente de doctrina, Parlamentul indeplineste atat functia sa esentiala, cea legislativa, cat si, in anumite situatii, o functie de reglementare.

In exercitarea functiei legislative, organul legislativ (in cazul Romaniei, Parlamentul) emite, indiferent de denumire, acte cu caracter normativ, prin care reglementeaza in mod primar (desigur, prin raportare la Constitutie, reglementarea poate deveni, in mod exceptional, si secundara) anumite relatii sociale. In exercitarea functiei legislative, organul de stat are cea mai mare libertate de actiune, evident, cu constrangerile constitutionale, internationale sau supranationale.

In exercitarea functiei de reglementare, organul legislativ emite, indiferent de denumire, acte de punere in aplicare a actelor primare emise in exercitarea functiei legislative. In exercitarea acestei functii, organul de stat este limitat de constrangerile impuse de actele primare legislative.

Ca atare, nu denumirea sau procedura de adoptare a actului sunt cele care indica functia pe care o exercita la un moment dat un organ de stat, ci natura actului, astfel cum rezulta din cuprinsul sau.

Pe cale de consecinta, va fi posibil ca sub denumirea de lege, Parlamentul sa adopte in realitate un act de reglementare si nu unul legislativ.

Or, exact aceasta este situatia si in speta de fata, unde se observa ca, aparent paradoxal, legea de declarare a utilitatii publice nationale este emisa de Parlament in baza unei alte legi emise tot de Parlament (a art.7, alin.3 al Legii nr.33/1994, amintit mai sus).

Aceasta împrejurare nu face decat sa demonstreze ca legea de declarare a utilitatii publice nationale nu este in realitate un act normativ, care sa instituie reguli abstracte, cu aplicabilitate repetata, adresate unui numar nedeterminat de persoane, ci este un act de reglementare, adica de punere in executare a unei legi emise in prealabil in exercitarea functiei legislative.

Nu se va retine drept contraargument nici imprejurarea ca HCGMB nr.262/2006 a stat la baza unor acte ulterioare de expropriere, avize/autorizatii de desfiintare etc., deoarece clasificarea actelor administrative in normative sau individuale se face in functie de natura regulilor stabilite si de sfera destinatarilor, nu in functie de sfera consecintelor sau de intinderea lor in timp.

In mod inevitabil, orice act administrativ, fiind, prin esenta sa, un act producator de efecte juridice, va genera o modificare in realitatea juridica existenta la un moment dat, creand deci o noua realitate juridica.

Or, noua realitate juridica (noile drepturi sau obligatii, noile forme ale acestora sau disparitia lor) poate incadra partile in ipoteze juridice noi si poate deci, in anumite situatii, sa constituie temei pentru noi modificari, prin emiterea de alte acte administrative.

In concluzie, retinand ca HCGMB nr.262/2006 este un act administrativ cu caracter individual, se pune problema determinarii termenului/termenelor de introducere a actiunii in anulare in instanta, de catre terti, in special a stabili daca termenele de 6 luni, respectiv 1 an prevazute de art.11 din Legea nr.554/2004 trebuie respectate cumulativ.

De principiu, instituirea unor termene pentru contestarea in justitie a unor acte juridice are rolul de a asigura un echilibru intre principiul securitatii juridice (care ar impune ca actele juridice sa nu poate fi contestate, astfel incat sa se asigura stabilitatea raporturilor juridice pe care le-au generat) si principiul legalitatii (care ar impune ca toate actele juridice nelegale sa fie anulate).

Cum, de regula, niciunul din cele doua principii nu poate fi absolutizat, cvasitotalitatea actelor juridice sunt susceptibile de contestare in instanta, intr-un termen determinat, care sa raspunda ambelor cerinte.

In concret, in aplicarea celor de mai sus, legiuitorul roman a instituit in cadrul art.11 din Legea nr.554/2004 doua termene de contestare a actelor administrative individuale: unul de prescriptie de 6 luni si unul de decadere de 1 an.

Cu privire la relatia dintre cele doua termene, toate elementele de doctrina citate de recurenta arata ca termenul de decadere de 1 an devine aplicabil numai in situatia in care reclamantul, din motive temeinice, nu a introdus actiunea in termenul de prescriptie de 6 luni calculat, in ipoteza spetei, de la expirarea termenului de raspuns la plangerea prealabila.

In concluzie, s-a apreciat ca termenul de decadere de 1 an reprezinta un beneficiu, un avantaj acordat reclamantului, in ipoteza depasirii termenului de prescriptie de 6 luni.

Dar, pentru a putea constitui un beneficiu, adica o prelungire a termenului initial de prescriptie de 6 luni, in mod inevitabil este necesar ca termenul de decadere de 1 an sa se finalizeze dupa cel de prescriptie de 6 luni, deoarece in cazul contrar, in care el se implineste anterior, norma favorabila ar deveni cu totul inaplicabila, inutila.

Or, o norma legala trebuie interpretata in sensul in care ar putea produce efectele juridice urmarite si nu in sensul contrar.

Cum singura ipoteza in care art.11, alin.2 din Legea nr.554/2004 ar avea sens si ar deveni aplicabil este cea in care termenul de decadere de 1 an se implineste dupa termenul de prescriptie de 6 luni, rezulta ca aceasta este semnificatia care trebuie acordata raportului dintre cele doua termene.

Ca aplicatie a metodei interpretarii sistematice a normelor juridice, interpretarea data art.11, alin.2 clarifica in mod automat si intepretarea care trebuie data art.11, alin.1 din Legea

nr.554/2004, in sensul ca termenul de prescriptie de 6 luni va trebui sa se situeze in interiorul termenului de decedere de 1 an de la data comunicarii/luarii la cunostinta a actului.

Se constata ca in aceasta ultima ipoteza devine adevarata si sustinerea recurentei in sensul ca este suficient sa se constate ca a fost respectat termenul de prescriptie de 6 luni, suficienta fiind data de faptul ca in orice caz acest termen se situeaza in interiorul celui de decedere de 1 an care astfel va fi in mod implicit respectat si el.

Interpretarea de mai sus este sustinuta si de faptul ca principiul securitatii juridice ar fi cu totul eludat de parti, in special de autoritatea publica, ce ar putea accepta formularea unor plangeri prealabile cu mult dupa trecerea unui an de la comunicarea actului administrativ vatamator sau ar putea sa raspunda la aceste plangeri dupa acest termen, acordand astfel reclamantului oricand un termen de 6 luni in care sa se incadreze pentru atacarea actului in instanta.

In plus, un astfel de comportament al autoritatii publice ar putea deveni o sursa de discriminare, in conditiile in care, in raport de unii petenti autoritatea ar putea avea un comportament dilatoriu, iar in raport de alti petenti un comportament legal.

In ceea ce priveste pretinsa prioritate a principiului legalitatii actelor administrative asupra principiului securitatii si stabilitatii juridice, invocata de recurenta ca fiind desprinsa din decizia nr.478/2011 pronuntata de Curtea Constitutionala, curtea retine ca necesitatea respectarii principiului legalitatii a fost invocat in respectiva decizie drept contraargument pentru pretinsa imposibilitate de anulare a actului administrativ dupa intrarea lui in circuitul civil, dar nu pentru eludarea oricarui termen de prescriptie sau decedere.

Ca atare, Curtea Constitutionala nu a absolutizat principiul legalitatii si nici nu a consacrat prioritatea acestui principiu asupra principiului securitatii juridice, ambele principii trebuind respectate in acelasi timp, lucru care nu se poate realiza decat prin asigurarea accesului la justitie si prin fixarea unui termen limita rezonabil pentru exercitarea acestui drept.

In speta nu este negata respectarea termenului de prescriptie de 6 luni, ci se invoca nerespectarea termenului de decedere de 1 an de la data luarii la cunostinta a actului, existand divergente si cu privire la data luarii la cunostinta.

Recurenta a sustinut ca a luat la cunostinta despre existenta actului, de pe site-ul Primariei Municipiului Bucuresti, dar ca actiunea sa nu poate fi considerata ca fiind introdusa peste termenul de 1 an, deoarece pe site-ul institutiei nu era publica si o planșa sau o lista din care sa rezulte care sunt concret terenurile si constructiile afectate de declararea utilitatii publice, astfel incat nu putea cunoaste la acel moment prejudiciu, admitand astfel implicit ca existenta HCGMB nr.262/2006 a fost cunoscuta cu mai mult de 1 an inaintea introducerii actiunii, dar ca elementele prezentate pe site nu erau suficiente.

In ceea ce priveste acest ultim aspect, este adevarata sustinerea recurentei in sensul ca „luarea la cunostinta” despre un act administrativ nu inseamna doar cunoasterea existentei acelui act, ci cunoasterea continutului sau concret, deoarece, intr-adevar, numai in aceasta situatie persoana in cauza poate aprecia daca actul vatama sau nu, pe ea sau un interes legitim public.

In speta insa, se constata ca HCGMB nr.262/2006 a fost publicat pe site-ul Primariei Municipiului Bucuresti inca din luna noiembrie 2006, luna adoptarii ei (aspect sustinut in mod repetat pe parcursul procesului de intimate si neinfirmit de recurenta), fiind postat intregul continut al hotararii, inclusiv singura anexa a acesteia continand procesul verbal de cercetare prealabila.

Solicitarea recurentei privind necesitatea publicarii pe site-ul institutiei si a unei planse sau o liste din care sa rezulte care sunt concret terenurile si constructiile afectate de declararea

utilitatii publice este neintemeiata, deoarece planșa sau lista respectiva nu faceau parte din continutul actului administrativ administrat.

Desigur, publicarea respectivei planșe/liste putea fi utila, inșã din alte perspective, inșã esential in șpeta este ca ele nu reprezentau o condiție pentru cunoașterea continutului hotararii atacate.

Din aceasta perspectiva, lipsa din continutul hotararii de consiliu a acestei planșe/liste, neintegrarea ei in textul hotararii, dacã s-ar fi apreciat ca neaparat necesara, ar fi putut fi invocata drept motiv de nulitate a hotararii sau motiv pentru inopozabilitatea ei.

Ca atare, HCGMB nr.262/2006 a fost publicata ca atare, cu intregul sau continut, astfel incat efectele pe care ea le putea produce (sau lipsa oricaror efecte), in forma in care a fost adoptata si publicata, puteau fi determinate inca de la momentul consultarii hotararii.

In consecința, curtea va constata ca soluția primei instanțe, de admitere a excepției tardivității acțiunii a fost corectă, astfel incat va respinge recursul ca nefondat.

In baza art.274 C.pr.civila, instanța va obliga recurenta la plătã cheltuielilor de judecată efectuate de intimatii Municipiul București și Primarul Municipiului București, constand in onorariu avocat.

In ceea ce privește cuantumul onorariului propus de intimati, respectiv 19.225,58 lei +36.084 lei, curtea apreciază ca acesta este excesiv de mare, față de împrejurările ca, in esența, problema de drept dedusă judecătii viza numai tardivitatea acțiunii reclamantei și de faptul ca recursul a fost soluționat dupã douã termene de judecată.

Este adevărat ca problema tardivității a presupus o analiză juridică din mai multe perspective, ridicand chestiuni prealabile precum calificarea actului administrativ dedus judecătii intr-unul individual sau unul normativ, lamurirea raportului dintre cele douã termene, de prescripție și decadere prevazute de art.11 din Legea nr.554/2004 și lamurirea chestiunii de fapt a momentului luării la cunostința despre actul atacat, inșã aceste probleme au fost ridicate și in față instanței de fond, toate partile depunand concluzii ample la acel moment, cu referiri pertinente atat la texte legale incidente, cat și la elemente de doctrinã, astfel incat in față instanței de recurs concluziile au presupus in mare măsura reluarea argumentelor deja prezentate la fond.

Cu toate acestea, nu se poate nega totuși ca, fie și parțial, apărarea in recurs a presupus unele activități noi de cercetare jurisprudentială și doctrinară și ca activitatea de susținere orală a concluziilor pe recurs, atat a recurentei, cat și a reprezentanților intimatelor, a fost consistentă, atat sub aspectul timpului de expunere alocat de instanța, cat și sub aspectul continutului.

Ca atare, tinand seama de toate elementele de mai sus, curtea apreciază ca suma de 10.000 lei acordată cu titlu de onorariu de avocat este potrivită atat cu munca prestată in recurs, cat și cu natura și complexitatea cauzei, motiv pentru care va obliga recurenta numai la plătã acestei sume.

**PENTRU ACESTE MOTIVE  
ÎN NUMELE LEGII  
DECIDE:**

Respinge recursul declarat de recurenta-reclamantă ASOCIAȚIA SALVAȚI BUCUREȘTIUL împotriva sentinței civile nr. 1444 din 26.02.2014, pronunțată de Tribunalul București – Secția a IX a Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 30021/3/2011\*, în contradictoriu cu intimații-pârâți: CONSILIUL GENERAL AL MUNICIPIULUI

BUCUREȘTI, PRIMARUL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI și MUNICIPIUL BUCUREȘTI,  
ca nefondat.

Obligă recurenta la plata către intimați Municipiul București și Primarul Municipiului  
București, a cheltuielilor de judecată de 10.000 lei, onorariu avocat redus.

Irevocabilă.

Pronunțată în ședință publică, azi 23.10.2014.

PREȘEDINTE,  
AMER JABRE

JUDECĂTOR,  
ALINA POHRIB

JUDECĂTOR,  
RALUCA IOANA CARPEN

GREFIER  
GEORGETA POSTEA

Red A.J – 2 ex./2014

Tribunalul București - Secția a-II-a – jud. Petrică Ghergheșanu

[WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO](http://WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO)