

GABRIELA-VICTORIA  
BÎRSAN

EUGENIA  
MARIN

# LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV NR. 554/2004 ADNOTATĂ

---

jurisprudență • decizii ale Curții Constituționale • hotărâri C.E.D.O.  
• hotărâri C.J.U.E. • doctrină • legislație conexă

Ediția a 3-a, revizuită și adăugită

Editura  
**Hamangiu**  
2021

**Art. 2. Semnificația unor termeni**

(1)<sup>[1]</sup> În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) persoană vătămată – orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate;

b) autoritate publică – orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică;

c)<sup>[2]</sup> act administrativ – actul 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;

c<sup>1</sup>)<sup>[3]</sup> sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative;

d) act administrativ-jurisdicțional – actul emis de o autoritate administrativă investită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială;

e) jurisdicție administrativă specială – activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale;

f) contencios administrativ – activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a

<sup>[1]</sup> Alin. (1) al art. 2 este reprodus astfel cum a fost modificat prin art. 1 pct. 3 din Legea nr. 262/2007.

<sup>[2]</sup> Lit. c) de la alin. (1) al art. 2 este reprodusă astfel cum a fost modificată prin art. 1 pct. 1 din Legea nr. 212/2018.

<sup>[3]</sup> Lit. c<sup>1</sup>) de la alin. (1) al art. 2 a fost introdusă prin art. 1 pct. 2 din Legea nr. 212/2018.

născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim;

g) instanță de contencios administrativ, denumită în continuare instanță – Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale;

h) nesoluționare în termenul legal a unei cereri – faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen;

i) refuz nejustificat de a soluționa o cerere – exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilată refuzului nejustificat și nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;

j) plângere prealabilă – cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia;

k) acte care privesc raporturile cu Parlamentul – actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul;

l) act de comandament cu caracter militar – actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar;

m) serviciu public – activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public;

n) exces de putere – exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor;

o) drept vătămât – orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ;

p) interes legitim privat – posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat;

r) interes legitim public – interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice;

- s) organisme sociale interesate – structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative;
- ș) pagubă iminentă – prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public;
- t) cazuri bine justificate – împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ;
- ț) instanță de executare – instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ.
- (2) Se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

### Doctrină

*Iulian Avram*, Contractele de parteneriat public-privat, în Dreptul nr. 12/2004; *Diana Iuliana Pașăre*, Executarea din oficiu a actelor administrative. Repere doctrinare și jurisprudențiale franceze și comunitare în materie. Scurte considerații referitoare la sistemul juridic românesc, în R.D.Pb. nr. 1/2006; *Oliviu Puie*, Contractul de parteneriat public-privat în contextual legislației actuale. Aspecte de drept comparat, în R.D.C. nr. 12/2006; *Emanuel Albu*, Contracte administrative. Achizițiile publice și contenciosul administrativ, în C.J. nr. 1/2007; *Iordan Nicola*, Considerații cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, în R.D.Pb. nr. 1/2007; *Costel Niculeanu*, Caracterizarea, natura juridică și efectele decretului prezidențial de grațiere individuală, în Dreptul nr. 1/2007; *Rozalia Ana Lazăr*, Din nou despre inexistența actului administrativ, în R.D.Pb. nr. 4/2007; *Iulia Vucmanovici*, Înțelesul sintagmei „refuzul nejustificat de a soluționa o cerere” în lumina Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 7/2007; *Mihai Drăguțescu*, Noi aspecte jurisprudențiale vizând regimul juridic al actelor administrative de urbanism, în P.R. nr. 9/2013; *Gabriel Manu*, Natura de act administrativ a actului de recepție a lucrărilor de construcții și instalații aferente acestora, în P.R. nr. 12/2016; *Răzvan Anghel*, Competența de soluționare a contestațiilor formulate împotriva actelor de control ale CNAS prin care se constată iregularități în executarea contractelor de furnizare a serviciilor medicale, în C.J. nr. 10/2018; *Dan Răzvan Grigorescu*, Reglementarea serviciului public în Codul administrativ, în R.D.Pb. nr. 3/2018; *Daniel Velicu*, Certificatele de urbanism, cerute în scopul autorizării construcțiilor, ce conțin o interdicție de construire sau alte limitări, pot fi supuse direct controlului judiciar, independent de procedura pentru care au fost solicitate, în P.R. nr. 3/2018; *Antoniu Simon*, *Daniela Stăncioi*, Suspendarea actului administrativ fiscal – evoluție legislativă și jurisprudențială. Paguba iminentă, în Tax Magazine nr. 4/2019.

## DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

### 1. Act administrativ normativ.

**Interes legitim public.** Prevederile art. 2 alin. (1) lit. a), l) și p) LCA sunt constituționale în raport cu textele constituționale ale art. 21 alin. (1) privind accesul liber la justiție și ale art. 52 alin. (1) privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică. Articolul 52 alin. (1) din Constituție „face trimitere *in terminis* numai la existența vătămării cu privire la un drept al persoanei”, pe când în cazul interesului legitim, în concepția Constituției, nu se distinge dacă acesta poate fi public sau privat, în lipsa unei precizări exprese a textului respectiv, prin aplicarea principiului de drept *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. Prin raportare la art. 21 alin. (1) din Constituție, în situațiile reglementate de art. 2 alin. (1) lit. p) LCA, „persoanele fizice pot introduce acțiune în contencios administrativ pentru apărarea unui interes legitim public, mai ales când se are în vedere un act administrativ normativ”, aceasta fiind „o măsură eficientă pentru a înlătura din primul moment posibil eventualele abuzuri ale administrației publice, cu atât mai mult cu cât interesul legitim public are în vedere și interesele legitime private ale unei persoane”. În concluzie, „în cauza dedusă judecării, instanța de fond este competentă să stabilească dacă sunt întrunite condițiile prevăzute de lege pentru admisibilitatea acțiunii” (C.C., Dec. nr. 256/2006, M. Of. nr. 341 din 7 aprilie 2006). **Notă:** În urma modificării LCA prin Legea nr. 262/2007, noțiunea

de „*interes legitim public*” prevăzută de lit. p) menționată în decizia Curții Constituționale este prevăzută de lit. r) a alin. (1) al art. 2 LCA.

### 2. Noțiunea de „putere publică”.

În ceea ce privește critica adusă sintagmei „în regim de putere publică” din cuprinsul art. 2 alin. (1) lit. c) LCA, Curtea reține că aceste prevederi definesc termenul de „act administrativ”, noțiunea de „putere publică”, fiind de esența actului administrativ, a cărui finalitate este organizarea executării legii sau executarea în concret a legii, pentru satisfacerea unui interes public, care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice. Astfel formulate, prevederile art. 2 alin. (1) lit. c) din legea menționată nu îngăduiesc controlul judecătoresc al actelor administrative emise de autoritățile publice și al actelor asimilate actelor administrative, fie pe calea excepției de nelegalitate, în cazul actelor administrative individuale, fie pe calea acțiunii în anulare, în cazul actelor administrative normative. Calificarea unui anumit act ca fiind act administrativ aparține în exclusivitate instanțelor judecătorești chemate să soluționeze un litigiu (C.C., Dec. nr. 477/2011, M. Of. nr. 419 din 15 iunie 2011). **În același sens**, C.C., Dec. nr. 193/2012, M. Of. nr. 289 din 2 mai 2012; C.C., Dec. nr. 713/2018, M. Of. nr. 161 din 28 februarie 2019.

**3. Decretele Președintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională – excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii condiției „înaltei competențe profesionale”.** Prevederile art. art. 2 alin. (1) lit. c) teza I LCA sunt constituționale în măsura în care se interpretează în sensul că decretele Președintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii condiției „înaltei competențe profesionale”. O interpretare contrară ar însemna că, analizând condiția subiectivă a „înaltei competențe profesionale”, instanțele judecătorești, învestite cu exercitarea controlului de legalitate a decretului Președintelui, sau Curtea Constituțională, învestită cu controlul de constituționalitate al hotărârilor Parlamentului, s-ar substitui prerogativelor constituționale ale Președintelui României, Senatului

sau Camerei Deputaților, după caz, în ceea ce privește numirea unor persoane în funcțiile de demnitate publică, decizia acestor autorități putând fi invalidată în urma efectuării unui control fundamentat pe aprecieri în egală măsură subiective, de către un for judiciar care ar pronunța o hotărâre judecătorească întemeiată pe standarde relative, variabile și echivoce, ceea ce este în evidentă contradicție cu prevederile legale. (...) Instanțele judecătorești nu pot analiza și cenzura opțiunea Președintelui României prin cercetarea motivelor pentru care acesta dispune de prerogativa sa de a numi un judecător la Curtea Constituțională cu privire la o persoană apreciată a întruni cerința înaltei competențe profesionale, în condițiile stabilite de Constituția României, ci pot doar să verifice și să decidă în legătură cu îndeplinirea condițiilor obiective prevăzute de lege (*C.C., Dec. nr. 459/2014, M. Of. nr. 712 din 30 septembrie 2014*).

## DECIZII OBLIGATORII ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

**4. Raporturile juridice dintre primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială.** Primarii/Viceprimarii nu sunt funcționari publici în sensul Legii nr. 188/1999, pentru a putea fi atrasă incidența dispozițiilor art. 109 din această lege. Raporturile juridice dintre primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială nu intră nici sub incidența dispozițiilor LCA, cu excepția art. 19 și a dispozițiilor din legile speciale în materie, dar dintr-o altă perspectivă. (...)

Calificarea raporturilor juridice în discuție nu este determinată de natura actului constatator al prejudiciului sau a celui în legătură cu care s-a reținut nerespectarea sau îndeplinirea defectuoasă a funcției. De regulă, acțiunile unității administrativ-teritoriale sunt determinate de acte de control întocmite de Curtea de Conturi pentru care, prin norme speciale, se prevede procedura de contestare în fața instanțelor de contencios administrativ.

Natura actului de control nu poate determina natura contencios administrativă a litigiului, cu competența aferentă, întrucât, pe de o parte, în cadrul care interesează prezentul dosar nu se analizează legalitatea acestuia (nici nu este parte organul emitent), iar, pe de altă parte, acesta (în urma contestării sau prin necontestare) susține numai probator acțiunile pe care le poate formula unitatea administrativ-teritorială (ce reclamă o pagubă/plata unei sume nedatorate) împotriva primarului/viceprimarului, în temeiul raportului juridic legat între aceștia și a modului de îndeplinire a funcției exercitate în baza acestuia – iar pentru acestea Codul muncii pune la dispoziție căi de recuperare. Pentru aceleași motive, nici natura actului în legătură cu care se reclamă îndeplinirea defectuoasă a atribuțiilor și producerea, astfel, a unei pagube în patrimoniul unității administrativ-teritoriale – constatate printr-un act de control nu poate influența raportul juridic în discuție, cu efecte și asupra competenței de soluționare. Nu contează, prin urmare, natura actului care constată prejudiciul/plata nedatorată reclamat(ă) sau a actului în legătură cu care se constată îndeplinirea defectuoasă a funcției, întrucât în toate ipotezele se pune numai problema prejudiciului/plății nedatorate, care au caracter definitiv/irevocabil, prin contestare sau necontestare. Toate pagubele produse unității administrativ-teritoriale au același regim juridic în urma rămânerii definitive a actelor de constatare,

nemaiputându-se discuta aspecte privind legalitatea/temeinicia acestora (*I.C.C.J., compl. RIL, dec. nr. 16/2016, M. Of. nr. 110 din 9 februarie 2016*).

**5. Certificat de urbanism. Natură juridică.** Nu toate situațiile în care certificatul de urbanism conține limitări implică și un refuz de soluționare a unei cereri. Spre exemplu, în cazul în care certificatul conține anumite detalii referitoare la regimul tehnic sau o anumită listă de avize de obținerea cărora este condiționată eliberarea autorizației de construire, nu se poate vorbi de niciun refuz de soluționare a unei cereri și, cu toate acestea, este posibil ca beneficiarul să se considere vătămat ca urmare a limitărilor sau condițiilor impuse prin actul respectiv și să se afle în imposibilitate de a mai continua demersul său pentru obținerea autorizației de construire în condițiile pe care le dorește. Din perspectiva acestor argumente, se reține natura juridică de act administrativ a certificatului de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări, fiind posibilă, în consecință, exercitarea, de către instanța de contencios administrativ competentă, a controlului de legalitate a acestui act (*I.C.C.J., compl. RIL, dec. nr. 25/2017, M. Of. nr. 194 din 2 martie 2018*).

**6. Autoritate publică vs instituție publică.** Dacă din perspectiva dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. b) LCA, autoritățile publice, indiferent de rangul acestora, inclusiv cele asimilate, urmează să acționeze în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public, Legea nr. 273/2006 cuprinde

în categoria generică de „instituții publice” numai anumite entități, adică unitățile administrativ-teritoriale, instituțiile și serviciile publice din subordinea acestora. Pentru categoria serviciilor publice, Legea nr. 273/2006 a introdus o condiție specială, și anume subordonarea față de unitățile administrativ-teritoriale: comune, orașe, municipii, sectoarele municipiului București, județele, municipiul București. Din conținutul acestor dispoziții legale rezultă că noțiunea de „autoritate publică” din cuprinsul LCA nu este similară cu cea de „instituție publică” din cuprinsul Legii nr. 273/2006. Legea nr. 273/2006 a introdus o noțiune autonomă, având drept suport serviciile publice despre care face vorbire și LCA, însă nu în orice condiții, ci numai dacă sunt în subordinea unităților administrativ-teritoriale (*I.C.C.J., compl. DCD, dec. nr. 28/2017, M. Of. nr. 378 din 22 mai 2017*).

**7. Organisme sociale. Interes.** Este recunoscută admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ, exercitată de un organism social de natura celui menționat de dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. s) LCA, dacă și în măsura în care poate fi stabilită o minimă legătură între obiectul de activitate al respectivului organism și drepturile celor în interesul cărora organismul acționează; dacă acest obiect este însă prea general și, prin acest caracter, nu poate angaja o relație firească și rezonabilă cu drepturile celor în interesul cărora organismul a acționat, atunci organismul nu justifică un interes legitim în a acționa, nefiind permis ca o acțiune promovată de un organism

social interesat să mascheze o acțiune populară sau o acțiune în contenciosul administrativ obiectiv. Vorbind despre organisme sociale interesate, legiuitorul nu pare a avea în vedere un interes exclusiv public, utilizarea unui adjectiv fiind făcută în scopul indicării unei însușiri proprii a substantivului însoțit, astfel încât, dacă organismul social este unul interesat, interesul nu poate fi altul decât al său însuși.

Organismele sociale sunt îndreptățite să invoce vătămarea unui interes legitim public atât împotriva actelor administrative normative, cât și împotriva actelor administrative individuale, însă în granițele legale specifice contenciosului subiectiv. Prin urmare, în situația acțiunii promovate în contencios administrativ de către organismele sociale interesate, în definiția legală dată acestora prin dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. s) LCA, legiuitorul a avut în vedere reglementarea unui contencios subiectiv, în care invocarea interesului legitim public este subsidiară invocării unui interes legitim privat, acesta din urmă însă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele organismului social – asociație, potrivit statutului acestuia. Verificarea existenței acestei legături urmează să se facă de instanțe de la caz la caz, prin raportare la elementele raportului juridic dedus judecății, nefiind suficientă menționarea în statut a activității de „apărare a interesului public”, ca scop principal al respectivului organism social interesat (*I.C.C.J., compl. RIL, dec. nr. 8/2020, M. Of. nr. 580 din 2 iulie 2020*).



## PRACTICĂ JUDICIARĂ

### I. Persoană vătămată [art. 2 alin. (1) lit. a)]

**8. Acțiune tardivă.** După cca. 13 ani de zile nu mai poate fi vorba nici măcar de o simplă curiozitate de a obține informații referitoare la un coleg de serviciu, astfel că, în aceste condiții, nu s-ar putea reține calitatea de persoană vătămată în drepturile sale legitime, ocrotite de Legea nr. 544/2001. Împrejurarea că într-o situație asemănătoare, o altă instituție – Ministerul Sănătății – i-a răspuns reclamantului nu poate conduce la o altă concluzie, fiind la latitudinea fiecărei instituții să acționeze cum crede de cuviință, neputându-se vorbi de un precedent care ar trebui urmat (*C.A. Pitești, s. a II-a civ., cont. adm. și fisc., dec. nr. 69/2019, rolul.ro*).

**9. Interes.** Condiția vătămării unui drept ori interes recunoscut de lege este strâns legată de faptul că această vătămare trebuie să rezulte dintr-un act administrativ sau din refuzul nejustificat al unei autorități publice de a rezolva o cerere a reclamantului privitoare la un drept sau interes recunoscut de lege ori de nerezolvarea în termenul legal. Curtea constată că se justifică interesul în cererea de anulare a actului administrativ contestat, având în vedere că dreptul la liniște și la intimitate sunt afectate prin emiterea actului administrativ. Ca urmare a utilizării imobilului ca pensiune, în condițiile în care nu există căi de acces proprii și nici spații înconjurătoare, accesul la cele două imobile se efectuează printr-o alee

privată, aflată în coproprietate forțată, ce va fi transformată în alee publică, fapt ce produce o vătămare (*C.A. Constanța, s. a II-a civ., cont. adm. și fisc., sent. nr. 209/2018, rolul.ro*).

### 10. Organizații neguvernamentale care promovează protecția mediului.

**Calitate procesuală activă.** Definiția persoanei vătămate se regăsește în art. 2 alin. (1) lit. a) LCA, text potrivit căruia are această calitate orice persoană titulară a unui drept sau a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea unei cereri în termenul legal. O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, cu modificările și completările ulterioare, precizează în mod expres, la art. 20 alin. (6), că organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului au dreptul la acțiune în justiție în probleme de mediu având calitate procesuală activă în litigiile care au ca obiect protecția mediului (*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 2145/2014, scj.ro*).

**11. Revocarea actului administrativ pe parcursul judecării.** Faptul că pe parcursul judecării, deci cu mult după împlinirea celor 30 zile, pârâțul s-a conformat cererii de revocare a reclamantei, această atitudine tardivă nu este de natură a înlătura calitatea de persoană vătămată a reclamantei, fapt ce a determinat-o la angajarea de cheltuieli privind demararea procedurii judiciare. Însăși scopul procedurii administrative prelabile este

reprezentat de o rezolvare rapidă a plângerii celui vătămat în dreptul sau prin actul administrativ atacat, fără formalități și termene și mult mai puțin costisitoare pentru apărarea unui drept recunoscut de lege. În condițiile în care nu s-a dat eficiență măsurii revocării actului administrativ în faza administrativă a procedurii prealabile, culpa în introducerea acțiunii în anularea actului administrativ nu poate fi înlăturată (*C.A. Constanța, s. a II-a civ, cont. adm. și fisc., dec. nr. 343/2017, rolII.ro*).

## **II. Autoritate publică [art. 2 alin. (1) lit. b)]**

**12. Agenție teritorială a Autorității Rutiere Române.** Agențiile județene ale Autorității Rutiere Române sunt autorități publice de nivel județean, în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) LCA, și au capacitatea de a sta în nume propriu în instanță, întrucât în materia contenciosului administrativ este relevantă capacitatea administrativă a instituției publice chemate în judecată, în sensul de a emite acte administrative în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public, iar nu personalitatea sa juridică. Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ poate fi chemată și poate sta în judecată în nume propriu, chiar dacă nu are personalitate juridică (*Soluție de principiu adoptată în plenul judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal; I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 3326/2006, în Jurisprudență 2006 II, p. 349-351; dec. nr. 365/2007 și dec. nr. 1352/2007, în Jurisprudență 2007 I, p. 217-221*).

**13. Birou electoral. Activitate specifică unei autorități publice.** În reglementarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, cu modificările și completările ulterioare (abrogată prin Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, *n.n.*), birourile electorale, în general, și Biroul Electoral Central, în special, ca autorități emitente ale unor acte administrative, sunt entități cu o existență limitată, care nu se încadrează în sensul strict al definiției noțiunii de autoritate publică, dată de art. 2 alin.(1) lit. b) LCA, cu modificările și completările ulterioare. Dispozițiile art. 23 alin. (3) din Legea nr. 67/2004, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora membrii birourilor electorale exercită „o funcție ce implică autoritatea de stat”, conferă activității biroului însuși caracterul unei activități specifice unei autorități publice (*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 2386/2008, nepublicată*).

**14. Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România.** Este autoritate publică, în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) LCA, C.N.A.D.N.R., întrucât are statut de utilitate publică și este autorizată să presteze un serviciu public, așa cum rezultă din interpretarea prevederilor art. 1 alin. (6) din O.U.G. nr. 84/2003, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 47/2004, și din caracterul obiectului de activitate al companiei stabilit prin Statutul prevăzut în anexa nr. 1 la aceeași ordonanță de urgență (*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc.,*

dec. nr. 4630/2006, nepublicată; dec. nr. 3319/2007, în *Jurisprudență* 2007 II, p. 94).

**15. Direcție silvică.** Direcțiile silvice din structura Regiei Naționale a Pădurilor Romsilva, deși nu au personalitate juridică, reprezintă și îndeplinesc atribuțiile regiei pe raza lor teritorială și au capacitate procesuală, astfel că au dreptul de a reprezenta în justiție regia cu privire la dreptul de administrare asupra imobilelor aflate în raza lor teritorială de competență, așa cum rezultă din interpretarea coroborată a art. 6 lit. a) ultima teză și art. 9 alin. (1) și (2) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Regiei Naționale a Pădurilor Romsilva, prevăzut în anexa nr. 1 la H.G. nr. 1105/2003 (*I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 125/2007, nepublicată*).

**16. E.ON Energy SA. Competență de drept comun.** Pentru ca o persoană juridică de drept privat să fie asimilată unei autorități publice este necesar ca respectivul serviciu să fie prestat în regim de putere publică. În aceste condiții, actelor contestate le lipsește în mod evident caracterul administrativ, nefiind emise nici de o autoritate publică sau o persoană asimilată și nici în regim de putere publică. Litigiul iese din sfera contenciosului administrativ, competența de soluționare aparținând, datorită caracterului evaluabil în bani a acestuia, quantumul sumelor contestate și statutului de profesioniști al tuturor părților implicate, conform art. 94 alin. (1) pct. 1 lit. k) C. proc. civ., judecătoreiei (*C.A. Bacău, s. a II-a civ.,*

*cont. adm. și fisc., dec. nr. 1559/2016, rolII.ro*).

**17. Fondul Român de Contragarantare SA** este organizată ca o societate pe acțiuni, conform dispozițiilor Legii nr. 31/1990, desfășurându-și activitatea în condițiile prevăzute de acest act normativ, precum și al O.G. nr. 23/2009, cu art. 8 din O.U.G. nr. 79/2008 privind măsuri economico-financiare la nivelul unor operatori economici. (...) Raportul juridic dedus judecătii este unul de natură civilă, contractuală, F.R.C. acționând în calitate sa de profesionist, și nu de autoritate publică sau asimilată vreunei autorități publice, în temeiul mandatului acordat F.N.G.C.I.M.M. pentru acordarea contragaranției în numele pârâtei, conform convenției de contragarantare. În raportul juridic dedus judecătii, nu rezultă că F.R.C. ar fi acționat în calitate de autoritate publică, nefiind incidente dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. b) LCA, și nici că aceasta din urmă, în calitate sa de parte contractantă în convenția de contragarantare, ar desfășura o activitate fără scop lucrativ (*C.A. București, s. a V-a civ., dec. nr. 768/2020, rolII.ro*).

**18. Regia Autonomă de Distribuție și Exploatare România Film SA.** Pentru a putea fi asimilată autorității publice, persoana juridică organizată ca regie autonomă, conform H.G. nr. 530/1991, trebuie să fi fost autorizată să presteze un serviciu public, în regim de putere publică. Prin regim de putere publică, în dreptul administrativ, se rețin acele prerogativele exorbitante, derogatorii de la dreptul comun, cu care sunt învestite autoritățile administrative pu-

blice și prin intermediul cărora fac să prevaleze interesul public (general), atunci când vine în contradicție cu interesul particularilor. Având în vedere că R.A. de Distribuție și Exploatare „România - Film” S.A. nu acționează în regim de putere publică, nu se poate reține competența instanței de contencios administrativ cu privire la obligația de încheiere a protocolului (C.A. Constanța, s. a II-a civ., cont. adm. și fisc., dec. nr. 64/2020, rolul.ro).

**19. Societatea Națională de Transport Feroviar de Călători „CFR Călători” SA** care, potrivit art. 4 din H.G. nr. 584/1998, desfășoară activități de interes național, în scopul realizării transportului feroviar public de călători și al satisfacerii nevoilor de apărare a țării, este persoană publică de drept privat ce prestează un serviciu public pe întreg teritoriul țării, astfel că este asimilată unei autorități publice centrale în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) teza finală LCA (I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1460/2007, în Jurisprudență 2007 I, p. 52-55).

**20. Societatea Română a Sării SA. Competență de drept comun.** Pentru a exista un litigiu de contencios administrativ privind achizițiile publice trebuie ca una dintre părți să aibă calitatea de autoritate publică sau de autoritate contractantă, potrivit Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice și Legii nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, conform art. 1 și art. 2 din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a

contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor. Față de aceste dispoziții legale și de Regulamentul de achiziții al S.N.S., actele contestate fac parte din procedura de achiziție și nu constituie acte administrative independente care pot fi contestate în fața instanței de contencios administrativ. Astfel fiind, litigiul este de competența instanței de drept comun, care este instanța civilă (I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 5603/2019, rolul.ro).

**21. Unitate militară. Autoritate publică fără personalitate juridică.** Personalitatea juridică și, implicit, capacitatea juridică civilă nu se confundă cu capacitatea de drept public (administrativ). O unitate militară are capacitate de drept administrativ atunci când acționează în calitate de autoritate contractantă în cadrul procedurii de achiziție publică (C.A. București, s. a VIII-a cont. adm. și fisc., dec. nr. 1519/2005, în C.P.J.C.A.F. 2005).

**22. Uniunea Națională a Barourilor din România** este persoană juridică de interes public, ceea ce înseamnă că, prin raportare la prevederile art. 2 alin. (1) lit. b) LCA, acesta este asimilată unei autorități publice de rang central, barourile fiind, așadar, la rândul lor, asimilate unor autorități publice de rang local/județean. Este adevărat că U.N.B.R. și, conex, barourile, nu sunt înregistrate niciunde ca entități asociative de drept privat, în temeiul legislației asociațiilor și fundațiilor, și nici nu au parcurs, în această calitate,

procedura dobândirii statutului de utilitate publică prevăzută de această legislație. De necontestat însă este faptul ca Legea avocaturii recunoaște U.N.B.R. ca având calitatea de persoană juridică de interes public, motiv pentru se apreciază că este suficient pentru ca acestei entități să îi poată deveni aplicabil art. 2 alin. (1) lit. b), cu consecința considerării U.N.B.R. drept entitate „asimilată autorităților publice” (C.A. București, s. a IX-a cont. adm. și fisc., dec. pen. nr. 263/2020, rolul.ro).

### III. Act administrativ [art. 2 alin. (1) lit. c)]

**23. Act administrativ prin care sunt dispuse mai multe măsuri.** Nicio prevedere legală și nicio regulă de interpretare nu conduce la concluzia că nu pot fi dispuse mai multe măsuri prin același act administrativ, cum este cazul unei hotărâri emise de autoritatea publică prin care se dispune, în primul rând, trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat și, apoi, efectuarea unei operațiuni de schimb cu privire la același bun. În condițiile în care una dintre măsuri este determinată causal ori este condiționată de cealaltă, efectele juridice ale manifestării de voință a autorității se vor produce în ordinea lor logică, firească, fără a fi necesară utilizarea a două sau mai multor instrumente juridice distincte (C.A. București, s. a VIII-a cont. adm. și fisc., dec. nr. 30/2006, în B.J. nr. 1, trimestrul I/2006, p. 163-182).

**24. Acte legate direct de activitatea de judecată sau a parchetului.** Actele emise în legătură directă cu activitatea de judecată a instanțelor și cu activi-

tatea parchetului nu sunt acte administrative în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) LCA (I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1275/2006, în Jurisprudență 2006 I, p. 160-163);

**25. Acte ale Colegiului Director al C.N.C.D. Succesiunea în timp a legii.** Actele Colegiului Director al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, emise în temeiul art. 19<sup>5</sup> alin. (2) din O.G. nr. 137/2000, în forma în vigoare anterior modificărilor și completărilor aduse prin Legea nr. 324/2006, care nu instituia o jurisdicție specială administrativă în sensul art. 21 alin. (4) din Constituție, republicată, prin care se soluționează petițiile înregistrate anterior intrării în vigoare a respectivelor modificări, nu sunt acte de jurisdicție, ci acte administrative supuse cenzurii instanței de contencios administrativ (I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 3528/2007, în Jurisprudență 2007 II, p. 140).

**26. Act premergător. Consiliul Național de Evaluare Academică și Acreditare.** Nu este act administrativ raportul de evaluare întocmit de Consiliul Național de Evaluare Academică și Acreditare prin care se propune Ministerului Educației Naționale autorizarea reclamantei să desfășoare activitate de învățământ superior, ci este o operațiune administrativă premergătoare întocmirii de către minister a actului administrativ referitor la autorizare, astfel că, luat separat, acest raport nu dă naștere, nu modifică și nu stinge raporturi juridice (I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 3771/2006, în Jurisprudență 2006 II, p. 3-6).

**27. Actul administrativ individual.**

**Actul administrativ normativ.** Actul administrativ individual este actul emis în vederea executării în concret a legii, iar efectele juridice ale acestuia se produc cu privire la o persoană sau mai multe persoane determinate expres în cuprinsul actului. Actul administrativ normativ, pe de altă parte, este emis în vederea organizării executării legii și cuprinde reglementări formulate abstract, cu caracter obligatoriu pentru un număr nedeterminat de subiecte de drept sau situații care se încadrează în ipoteza normei pe care o instituie, determinate fiind numai criteriile pentru stabilirea sferei destinatarilor, iar nu fiecare beneficiar în parte. Cele două categorii de acte administrative (normative și individuale) se diferențiază în funcție de obiectul lor, în raport de criteriul determinabilității persoanelor cărora li se aplică și în funcție de întinderea efectelor pe care le produc. Actele administrative normative conțin reglementări cu caracter general, impersonale, produc efecte *erga omnes*, iar actele individuale produc efecte față de una sau mai multe persoane, adresându-se unor persoane fizice sau juridice determinate sau determinabile (C.A. București, s. a IX-a cont. adm. și fisc., dec. nr. 2493/2020, rolII.ro).

**28. Act de control pentru constatarea și evaluarea pagubelor întocmit potrivit O.U.G. nr. 85/2006. Anulare.** Actul de control reprezintă un act premergător emis de autoritățile competente, pentru constatarea situației de fapt existente în teren, respectiv

volumul de lemn care lipsește din cantonul pădurarului unde s-a făcut inspecția. Acesta nu este un act administrativ, așa cum este definit în cuprinsul art. 2 lit. c) LCA, întrucât nu a fost emis în vederea stabilirii răspunderii unui funcționar public și nu are caracteristicile unui act administrativ, așa cum este reglementat de dispozițiile LCA, astfel încât contestarea acestuia nu atrage competența instanței de contencios administrativ. Actele contestate derivă din raportul de muncă și au ca finalitate determinarea răspunderii patrimoniale a persoanei răspunzătoare, astfel încât urmează să fie verificate de instanța competentă, respectiv Secția I civilă – litigii de muncă (C.A. Craiova, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 2782/2018, în R.R.J. nr. 3/2019).

**29. Act emis de organul fiscal în cadrul activității de îndrumare.** Actele emise de organele fiscale în cadrul activității de îndrumare a contribuabililor în aplicarea prevederilor legislației fiscale, realizată în baza art. 7 alin. (5) C. proc. fisc. 2003, nu sunt acte administrative (I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 5412/2005, în Jurisprudență 2005, p. 49-51).

**30. Acord. Autorizație.** Sunt acte administrative acordurile și autorizațiile pentru instalațiile, construcțiile și panourile care se execută în zona drumurilor de interes național, în condițiile legii, emise de Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România în temeiul art. 6 alin. (3) pct. 3.13 din Statutul companiei prevăzut în anexa nr. 1 la O.U.G. nr. 84/2003. Actele emise de