

Dr. Nicolae-Alexandru Ceslea

Judecător la Tribunalul București,
Secția a II-a contencios administrativ și fiscal

Procedura administrativă prealabilă sesizării instanței de contencios administrativ

Editura
Stamangiu
2023

CUPRINS

INTRODUCERE	1
PARTEA I. PROCEDURA PREALABILĂ ÎN DREPTUL ROMÂN ȘI ÎN DREPTUL FRANCEZ	11
TITLUL I. PROCEDURA PREALABILĂ ÎN DREPTUL ROMÂN	13
Capitolul I. Noțiune. Fundamentare constituțională, legală, jurisprudențială și doctrinară. Relații între instituții juridice	13
<i>Secțiunea 1. Recursul administrativ</i>	13
§1. Recursul administrativ tipic	13
§2. Recursul administrativ reglementat expres de lege	16
§3. Recursul administrativ impropriu	19
<i>Secțiunea a 2-a. Procedura prealabilă</i>	21
§1. Procedura prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale	21
§2. Normele de trimitere la Legea nr. 554/2004 și acțiunile directe	24
§3. Procedura prealabilă în cazul contractelor administrative	26
<i>Secțiunea a 3-a. Cererea prealabilă</i>	28
<i>Secțiunea a 4-a. Raportul dintre controlul administrativ, revocare, recurs administrativ, procedură prealabilă, căi administrative de atac și acțiunea directă</i>	30
§1. Caracterul interdependent al conceptelor de control administrativ, revocare, recurs administrativ și procedură prealabilă	30
§2. Corelații între revocare, recurs administrativ, procedura prealabilă și celelalte căi de atac	32
Capitolul al II-lea. Evoluția recursului administrativ	35
<i>Secțiunea 1. Aspecte generale</i>	35
<i>Secțiunea a 2-a. Separarea funcției administrative de funcția jurisdicțională</i>	36
<i>Secțiunea a 3-a. Recursul administrativ la originile dreptului administrativ</i>	39
<i>Secțiunea a 4-a. Recursul administrativ în legislația și doctrina interbelică</i>	41
<i>Secțiunea a 5-a. Evoluția corelată a recursului administrativ, jurisdicțiilor speciale administrative și recursului contencios</i>	45
<i>Secțiunea a 6-a. Evoluția recursului administrativ obligatoriu</i>	49
Capitolul al III-lea. Regimul juridic actual al procedurii prealabile	51
<i>Secțiunea 1. Privire generală asupra regimului juridic</i>	51

<i>Secțiunea a 2-a. Modificările de regim juridic aduse art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018</i>	55
<i>Secțiunea a 3-a. Menținerea caracterului obligatoriu al procedurii prealabile prin modificările aduse prin Legea nr. 212/2018</i>	56
Capitolul al IV-lea. Cursul termenelor de formulare a procedurii prealabile	59
<i>Secțiunea 1. Aspecte generale</i>	59
<i>Secțiunea a 2-a. Noțiunea și natura juridică ale operațiunii comunicării actelor administrative</i>	61
<i>Secțiunea a 3-a. Evoluția dispozițiilor legale privind comunicarea actelor administrative și practica instanțelor de judecată corespunzătoare</i>	65
<i>Secțiunea a 4-a. Regimul juridic al operațiunii comunicării actelor administrative în reglementarea actuală</i>	70
<i>Secțiunea a 5-a. Comunicarea potrivit Codului administrativ</i>	74
Capitolul al V-lea. Scenarii de evoluție a normelor privind momentul de la care încep să curgă termenele de formulare a plângerii prealabile	76
<i>Secțiunea 1. Aspecte generale</i>	76
<i>Secțiunea a 2-a. Soluții privind comunicarea actelor administrative ce decurg din analiza reglementării existente în alte sisteme de drept</i>	77
<i>Secțiunea a 3-a. Soluții privind comunicarea actelor administrative în dreptul românesc ce decurg din evoluția legislativă a ultimilor 30 de ani</i>	84
<i>Secțiunea a 4-a. Diferența nejustificată dintre dispozițiile care reglementează curgerea termenelor în privința beneficiarului și terțului. Inexistența rațiunii instituirii termenelor minimale și maximale</i>	87
<i>Secțiunea a 5-a. Un argument în completare ce ține de forma pe care trebuie să o îmbrace comunicarea pentru declanșarea curgerii termenului de contestare</i>	89
<i>Secțiunea a 6-a. Comunicarea actului administrativ și termenul de sesizare a instanței în cazul în care nu este necesară plângerea prealabilă</i>	92
Capitolul al VI-lea. Particularități în materia contractelor administrative	98
Capitolul al VII-lea. Influența dreptului european asupra procedurii prealabile	103
<i>Secțiunea 1. Procedura prealabilă în cadrul Uniunii Europene</i>	103
<i>Secțiunea a 2-a. Procedura prealabilă în cadrul Consiliului Europei</i>	107
<i>Secțiunea a 3-a. Procedura prealabilă în jurisprudența CEDO</i>	108
Capitolul al VIII-lea. Concluzii privind Titlul I	111

TITLUL AL II-LEA. VARIABILE ALE EFICACITĂȚII PROCEDURII PREALABILE ÎN DREPTUL ROMÂN	114
Capitolul I. Actualitatea, caracterul obligatoriu și titularii procedurii prealabile	115
<i>Secțiunea 1. Actualitatea</i>	115
<i>Secțiunea a 2-a. Caracterul obligatoriu</i>	118
<i>Secțiunea a 3-a. Titularii procedurii prealabile</i>	123
<i>Secțiunea a 4-a. Premisele unui studiu empiric – procedura prealabilă</i>	125
Capitolul al II-lea. Locul procedurii prealabile în cadrul sistemului național de drept. Particularitățile dreptului administrativ	130
<i>Secțiunea 1. Dreptul administrativ material, procedural și procesual</i>	131
<i>Secțiunea a 2-a. Dreptul administrativ material propriu-zis și dreptul administrativ procedural</i>	133
<i>Secțiunea a 3-a. Autonomia dreptului material administrativ, contenciosului administrativ și dreptului procesual civil</i>	141
§1. Autonomia contenciosului administrativ în raport cu dreptul procesual civil	142
§2. Influența dreptului administrativ material asupra contenciosului administrativ	147
§3. Sistemul normativ al contenciosului administrativ din perspectiva dispozițiilor art. 28 din Legea nr. 554/2004	154
<i>Secțiunea a 4-a. Perspective de evoluție legislativă. Codificarea administrativă</i>	163
Capitolul al III-lea. Procedura prealabilă și contestațiile în materia fondurilor europene și fiscală	167
<i>Secțiunea 1. Aspecte teoretice</i>	167
<i>Secțiunea a 2-a. Studiu empiric – contestația în materia fondurilor europene</i>	170
<i>Secțiunea a 3-a. Studiu empiric – contestația fiscală</i>	173
Capitolul al IV-lea. Procedura prealabilă în cadrul modalităților alternative de soluționare a litigiilor	176
<i>Secțiunea 1. Contextul european al modalităților alternative de soluționare a litigiilor administrative</i>	178
<i>Secțiunea a 2-a. Contextul național al modalităților alternative de soluționare a litigiilor administrative</i>	179
<i>Secțiunea a 3-a. Tranzacția în cazul litigiilor de contencios administrativ</i>	181
<i>Secțiunea a 4-a. Perspective de evoluție legislativă coerentă în privința recursului administrativ și tranzacției</i>	188
Capitolul al V-lea. Concluzii privind Titlul II	191

TITLUL AL III-LEA. RECUSUL ADMINISTRATIV ÎN DREPTUL

FRANCEZ	193
Capitolul I. Autonomia dreptului administrativ în doctrina franceză	193
<i>Secțiunea 1. Aspecte introductive</i>	193
<i>Secțiunea a 2-a. Sisteme de reglementare a dreptului administrativ</i>	194
<i>Secțiunea a 3-a. Premisele legăturii dintre dreptul civil și dreptul administrativ</i>	196
<i>Secțiunea a 4-a. Sursele autonomiei dreptului administrativ</i>	199
§1. Sursele formale de drept și specificul materiei dreptului administrativ	200
§2. Sursele autonomiei dreptului administrativ din perspectiva organului de jurisdicție	201
§3. Legătura dintre raportul juridic de drept administrativ și sursa dreptului	202
<i>Secțiunea a 5-a. Calificarea normelor împrumutate de dreptul administrativ</i>	204
<i>Secțiunea a 6-a. Modalitățile de receptare a dreptului civil în dreptul administrativ</i>	208
§1. Analogia și asimilarea	209
§2. De la norma specială la norma generală	210
§3. Împrumuturile formale sau directe și materiale sau tacite	212
<i>Secțiunea a 7-a. Rolul creator de norme al judecătorului de contencios administrativ</i>	214
Capitolul al II-lea. Recursul administrativ în dreptul comun	217
<i>Secțiunea 1. Fundamentare normativă, jurisprudențială și doctrinară</i>	217
<i>Secțiunea a 2-a. Regulile de formă și de fond privind recursul administrativ de drept comun</i>	219
Capitolul al III-lea. Recursul administrativ prealabil obligatoriu	222
<i>Secțiunea 1. Evoluția concepției privind recursul administrativ obligatoriu în legislație, jurisprudență și doctrină</i>	222
<i>Secțiunea a 2-a. Avantajele și dezavantajele recursului administrativ</i>	226
<i>Secțiunea a 3-a. Domeniile în care este reglementat recursul administrativ obligatoriu în sistemul francez</i>	229
Capitolul al IV-lea. Regimul juridic al recursului administrativ prealabil obligatoriu	231
<i>Secțiunea 1. Privire de ansamblu asupra regimului juridic</i>	231
<i>Secțiunea a 2-a. Termenele de formulare a recursului administrativ</i>	233
Capitolul al V-lea. Generalizarea recursului administrativ obligatoriu	234
<i>Secțiunea 1. Criteriile privind eficiența recursului administrativ din perspectiva Consiliului de Stat</i>	234

<i>Secțiunea a 2-a. Generalizarea între asigurarea garanțiilor procedurale și utilizarea dialogului informal</i>	237
<i>Secțiunea a 3-a. Condiții indispensabile și obstacole în generalizarea recursului administrativ</i>	238
<i>Secțiunea a 4-a. Necesitatea identificării unor criterii de determinare a caracterului obligatoriu și facultativ al recursului administrativ</i>	239
<i>Secțiunea a 5-a. Limitele și coerența acțiunii administrative</i>	241
Capitolul al VI-lea. Recursul administrativ în dreptul contractual	243
Capitolul al VII-lea. Concluzii privind Titlul al III-lea	245

PARTEA A II-A. REVOCAREA CA MIJLOC ȘI FINALITATE A PROCEDURII PRELABILE ÎN DREPTUL ROMÂN ȘI ÎN DREPTUL FRANCEZ 249

TITLUL I. REVOCAREA ÎN DREPTUL ROMÂN 251

Capitolul I. Noțiunea de revocare 251

<i>Secțiunea 1. Controlul administrativ</i>	251
<i>Secțiunea a 2-a. Revocarea actelor administrative</i>	253
§1. Terminologie	253
§2. Noțiune	258
§3. Fundamentare juridică	261

Capitolul al II-lea. Evoluția legislației, doctrinei și jurisprudenței naționale în materia revocării 264

<i>Secțiunea 1. Perioada interbelică</i>	264
<i>Secțiunea a 2-a. Perioada ulterioară anului 1948</i>	266
<i>Secțiunea a 3-a. Privire de ansamblu asupra capitolului</i>	268

Capitolul al III-lea. Regimul juridic al revocării 269

<i>Secțiunea 1. Principiul revocării și excepțiile de la acest principiu</i>	269
<i>Secțiunea a 2-a. Actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice</i>	274
§1. Contextul adoptării Legii nr. 554/2004	274
§2. Modificările de regim juridic aduse excepției actelor administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice prin Legea nr. 262/2007	277
§3. Menținerea până în prezent a conținutului excepției actelor administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice	278
§4. Propunere de eliminare a excepției actelor administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice	281
§5. Excepția actelor administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice în afara raporturilor de drept civil	284

<i>Secțiunea a 3-a. Actele administrative care sunt declarate irevocabile prin lege sau au dat naștere unor drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilității</i>	286
§1. Teoria drepturilor câștigate din dreptul administrativ ar elimina sistemul căilor de atac reglementat de Legea nr. 554/2004	286
§2. Rațiunea calificării anumitor acte administrative ca irevocabile	287
§3. Actele administrative garantate sub aspectul stabilității și sistemul de contestare a actelor administrative	290
<i>Secțiunea a 4-a. Actele administrative realizate material</i>	295
Capitolul al IV-lea. Regimul juridic al abrogării actelor administrative cu caracter normativ	298
<i>Secțiunea 1. Noțiune și delimitare</i>	298
<i>Secțiunea a 2-a. Relația dintre abrogare și procedura prealabilă</i>	300
<i>Secțiunea a 3-a. Efectele abrogării</i>	302
Capitolul al V-lea. Receptarea principiului revocării din dreptul european	306
<i>Secțiunea 1. Revocarea în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene</i>	306
<i>Secțiunea a 2-a. Revocarea în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului</i>	311
<i>Secțiunea a 3-a. Raportul dintre jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene</i>	318
<i>Secțiunea a 4-a. Interferențe și efecte ale jurisprudenței CJUE și CEDO în dreptul național</i>	320
<i>Secțiunea a 5-a. Receptarea dreptului european prin intermediul Codului ReNEUAL</i>	325
Capitolul al VI-lea. Perspective de evoluție a regimului revocării	330
<i>Secțiunea 1. Doctrina română în contextul perspectivei de modificare a regimului revocării</i>	330
<i>Secțiunea a 2-a. Proiectul Codului de procedură administrativă din 2004</i>	331
Capitolul al VII-lea. Concluzii privind Titlul I și propuneri de lege ferenda	332
TITLUL AL II-LEA. REVOCAREA ÎN DREPTUL FRANCEZ	338
Capitolul I. Revocarea din oficiu sau la cerere	338
<i>Secțiunea 1. Actele administrative care nu creează drepturi în favoarea beneficiarilor</i>	338
<i>Secțiunea a 2-a. Particularități în cazul deciziilor creatoare de drepturi</i>	341
§1. Evoluția reglementării	341
§2. Soluția actuală	343

§3. Observații în raport cu reglementarea din dreptul francez _____	344
§4. Observații în raport cu dreptul român _____	346
Capitolul al II-lea. Revocarea dispusă ca urmare a formulării unui recurs administrativ _____	348
<i>Secțiunea 1. Dreptul francez _____</i>	<i>348</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Observații asupra revocării dispuse ca urmare a formulării unui recurs administrativ _____</i>	<i>350</i>
Capitolul al III-lea. Aspecte comune ale revocării dispuse din oficiu sau la cerere și revocarea dispusă ca urmare a formulării unui recurs administrativ _____	352
<i>Secțiunea 1. Observații cu privire la excepția actelor care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice din dreptul român _____</i>	<i>352</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Revocarea la limita cu principiul securității juridice și încrederii legitime _____</i>	<i>354</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Revocarea la limita cu teoria drepturilor câștigate _____</i>	<i>359</i>
<i>Secțiunea a 4-a. Principiul revocării în raport cu limite ce decurg din întinderea controlului judecătoresc _____</i>	<i>361</i>
Capitolul al IV-lea. Concluzii privind Titlul al II-lea _____	363
CONCLUZII ȘI PROPUNERI DE LEGE FERENDA _____	365
BIBLIOGRAFIE _____	381

Ca dezavantaje se numără subiectivitatea de care sunt bănuite organele chemate să rezolve reclamația administrativă^[1], inutilitatea procedurii în situația tăcerii administrației, persoana interesată fiind pusă în postura de a insista în fața lipsei de răspuns a autorității, fapt care este de natură să întârzie inutil procedura judiciară^[2]. De altfel, din punctul de vedere al dreptului administrativ, procedura în sine este privită ca inutilă, în contextul în care este reglementat principiul revocării^[3].

Capitolul al III-lea. Regimul juridic actual al procedurii prealabile

Secțiunea 1. Privire generală asupra regimului juridic

În forma inițială a proiectului Legii nr. 554/2004 nu s-a dorit ca plângerea prealabilă să fie o **procedură prealabilă obligatorie** sesizării instanței. Dispozițiile art. 7 alin. (1) din Proiect erau redactate sub forma în care cel care se considera vătămat putea solicita revocarea în tot sau în parte a actului administrativ.

S-a reținut că procedura prealabilă este inutilă cât timp autoritatea poate revoca actul administrativ, astfel că procedura apare ca o sesizare și o atenționare a administrației fără să îi incumbe vreo obligație^[4], iar, în cazul refuzului nejustificat de a soluționa o cerere și al lipsei răspunsului din partea autorității, s-a apreciat că procedura prealabilă nu face decât să prelungească abuzul autorității publice^[5].

Cu toate acestea, forma actului normativ adoptată a fost în sensul în care procedura prealabilă este obligatorie, fiind consacrate expres recursul grațios și recursul ierarhic, pe fondul realităților juridice din țările europene, precum și prin observarea modului de organizare și funcționare al Uniunii Europene, prin reglementarea dreptului la o bună administrare, care implică obligația corelativă a administrației de a reflecta asupra sesizării particularului^[6].

[1] D.C. DRAGOȘ, *Recursul administrativ și...*, op. cit., pp. 53-54.

[2] V.-M. CIOBANU, *Termenele...*, op. cit., p. 26.

[3] A. IORGOVAN, *Tratat...*, op. cit., vol. II, 1996, p. 452.

[4] A se vedea A. IORGOVAN, *Tratat...*, op. cit., vol. I, 1996, p. 453.

[5] V.-M. CIOBANU, *Nota nr. (II)...*, op. cit., pp. 106-107.

[6] A. IORGOVAN, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză, explicații și jurisprudență*, Ed. Kullusys, București, 2006, p. 178; I. RICIU, op. cit., pp. 209-211; V. VEDINAȘ, *Tratat...*, op. cit., vol. II, pp. 235-236.

În prezent, **sediul materiei** procedurii prealabile îl regăsim la art. 7 din Legea nr. 554/2004, care are în vedere recursul administrativ obligatoriu adresat atât autorității emitente, cât și autorității ierarhice.

Titularul procedurii prealabile este persoana vătămată, dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 stabilind că această noțiune are în vedere orice persoană care este titulara unui drept sau interes legitim, vătămată printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea cererii în termenul legal de către autoritatea publică.

În relație cu dispozițiile art. 7 alin. (1) și (3) din lege, reținem că **beneficiarul actului administrativ** poate formula plângerea prealabilă, fiind recunoscut expres și dreptul **terțului** de a solicita revocarea actului administrativ.

Procedura prealabilă în forma reglementată de Legea nr. 554/2004 a fost gândită în sensul în care **nu este necesară** în cazul **contenciosului obiectiv**, inclusiv în ceea ce privește acțiunile introduse de organele emitente, acestea formulând acțiunea când nu mai pot revoca actele administrative emise^[1].

Coroborate dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. j) cu dispozițiile actuale ale art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, reținem că **scopul și consecința** procedurii prealabile este revocarea actului administrativ^[2].

În sensul art. 7 alin. (1) și (3) din lege, **domeniul de aplicare** al procedurii prealabile a fost redus doar la cazul actului administrativ unilateral tipic, iar nu și în cazul refuzului nejustificat de a soluționa o cerere sau în cazul lipsei formulării unui răspuns solicitantului în termen.

De altfel, **limitele procedurii prealabile** le regăsim în cuprinsul dispozițiilor art. 7 alin. (5) din lege sub forma acțiunilor în justiție ale prefectului, Avocatului Poporului, Ministerului Public, Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, ale acțiunilor în justiție care vizează cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, ale acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, precum și în cazurile actelor administrative atipice și excepției de neexecutare.

În plus, în litigiile privind funcționarii publici, regula urmării procedurii prealabile se menține, cu o excepție în ceea ce privește drepturile salariale, ca urmare a Deciziei nr. 22/2020, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii^[3].

^[1] A. IORGOVAN, *Noua...*, op. cit., 2006, p. 178.

^[2] R.C. DIMA, op. cit., p. 210.

^[3] R.C. DIMA, op. cit., p. 221. I.C.C.J., compl. RIL, dec. nr. 22 din 14 septembrie 2020, publicată în M. Of. nr. 1208 din 10 decembrie 2020.

Procedura prealabilă mai poate fi înlăturată și prin dispoziții derogatorii de la dreptul comun^[1].

Actele administrative cu caracter normativ pot face obiectul plângerii prealabile și, prin urmare, pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ. În sensul art. 7 alin. (1)¹ din lege, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând, aspect care permite formularea acțiunii judiciare prin raportare la acest moment.

Cu privire la **termenele** de exercitare a plângerii prealabile, dispozițiile art. 7 alin. (1) și (3) din lege au calificat termenul de formulare a plângerii prealabile, depășit pentru motive temeinice, drept termen de prescripție, în ciuda faptului că doctrina, în reglementarea dată de fosta Lege nr. 29/1990 a contenciosului administrativ, nu reușea să se pună de acord cu privire la natura juridică a termenului de 30 de zile de formulare a plângerii prealabile.

Astfel, în doctrina vremii, termenul scurt de 30 de zile de formulare a plângerii prealabile a fost calificat drept „*termen limită prin a cărei depășire de reclamant el decede din dreptul de a mai putea, ulterior, sesiza tribunalul*”^[2], termen de prescripție de drept material^[3], de decădere de drept material^[4], respectiv un termen pus la dispoziția autorității pentru a răspunde, fără consecințe juridice dacă reclamantul formulează cererea de chemare în judecată în termenul de 1 an^[5].

^[1] A se vedea Partea I. Procedura prealabilă în dreptul român și în dreptul francez, Titlul I. Procedura prealabilă în dreptul român, Capitolul I. Noțiuni. Fundamentare constituțională, legală, jurisprudențială și doctrinară. Relații între instituții juridice, Secțiunea a 2-a. Procedura prealabilă, §3. Norme de trimitere la Legea nr. 554/2004 și acțiunile directe.

^[2] I. SANTA, *Condițiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul legii contenciosului administrativ*, în *Dreptul* nr. 6/1991, p. 19, adică un termen, adăugăm noi, de decădere procedural.

^[3] Întrucât legiuitorul a reglementat o procedură unică de verificare a actelor administrative, termenul de formulare a plângerii prealabile nu poate fi privit distinct de termenul de sesizare a instanței prin care se urmărește valorificarea unui drept material; în acest sens, Ș. MUNTEANU, *Notă la încheierea nr. 7000/1980 a Judecătoriei Târgu Jiu*, în R.R.D. nr. 11/1981, pp. 35-36.

^[4] A căru depășire are ca efect pierderea dreptului de a cere anularea actului sau obligarea la eliberarea lui. A se vedea V.-M. CIOBANU, *Tratat...*, op. cit., vol. II, p. 15. Autorul a criticat soluția calificării termenului drept termen de prescripție, întrucât procedura prealabilă privește o condiție de exercițiu al acțiunii civile în sens procesual, ca drept la întentare a acțiunii, subliniind că dreptul la acțiune în sens material, ca drept de satisfacere a pretenției, se naște abia după comunicarea soluției asupra plângerii prealabile; depășirea termenului de decădere substanțial atrage după sine pierderea dreptului subiectiv de a cere anularea actului administrativ sau obligarea la eliberarea sa.

^[5] Procedura prealabilă este inutilă cât timp autoritatea poate revoca actul administrativ, astfel că procedura apare ca o sesizare și o atenționare a administrației fără să

Considerăm că termenele reglementate de art. 7 din Legea nr. 554/2004 sunt termene de prescripție de drept material, din moment ce procedura prealabilă este reflectarea în plan procesual a recursului administrativ. Recursul administrativ este o instituție aparținând dreptului procedural administrativ, care reprezintă o instituție de drept material în raport cu dreptul procesual civil^[1].

Cheltuielile avansate pentru și în contextul desfășurării procedurii prealabile intră în noțiunea de cheltuieli de judecată. Sfera acestora este determinată de art. 451 alin. (1) C.proc.civ., care au în vedere și alte cheltuieli necesare pentru desfășurarea în condiții optime a procesului.

Practica instanțelor de judecată este în același sens: „Potrivit art. 451 alin. (1) C.proc.civ., sunt considerate cheltuieli de judecată și orice alte cheltuieli necesare pentru buna desfășurare a procesului, Tribunalul considerând că, din moment ce procedura prealabilă este indispensabilă sesizării instanței, aceste cheltuieli intră în categoria descrisă”^[2].

ii incumbe vreo obligație. În acest sens, a se vedea A. IORGOVAN, *Tratat...*, op. cit., vol. I, 1996, p. 453. Ulterior, în A. IORGOVAN, *Tratat...*, op. cit., vol. II, 2005, p. 589, s-a reținut că termenul de 30 de zile este un termen de recomandare, însă nu fără consecințe juridice, în sensul că administrația ar putea respinge plângerea prealabilă pentru motive ce țin de tardivitate. S-a precizat că soluția inițială a autorului se regăsea și în perioada interbelică, însă nu a fost susținută de practica judiciară; pentru detalii, V.-M. CIOBANU, *Tratat...*, op. cit., vol. II, p. 16 și C.G. RARINCESCU, op. cit., p. 283. Pentru practică judiciară din perioada corespunzătoare Legii nr. 29/1990, a se vedea V. ANGHEL, M. PREDA, *Decizii și hotărâri ale Curții Constituționale și Curții Supreme de Justiție în probleme ale administrației publice și agenților economici*, Ed. Lumina Lex, București, 1998, pp. 600-602.

^[1] Pentru fundamentarea acestei aprecieri, a se vedea Partea I. Procedura prealabilă în dreptul român și în dreptul francez, Titlul I. Procedura prealabilă în dreptul român, Capitolul al IV-lea. Curgerea termenelor de formulare a procedurii prealabile, Secțiunea a 2-a. Noțiunea și natura juridică ale operațiunii comunicării actelor administrative; de asemenea Partea I. Procedura prealabilă în dreptul român și în dreptul francez, Titlul II. Variabile ale eficacității procedurii prealabile în dreptul român, Capitolul al II-lea. Locul procedurii prealabile în cadrul sistemului național de drept. Particularitățile dreptului administrativ, Secțiunea 1. Dreptul administrativ material, procedural și procesual și Secțiunea a 2-a. Dreptul administrativ material propriu-zis și dreptul administrativ procedural.

^[2] În acest sens, a se vedea Trib. București, s. a II-a de cont. adm. și fisc., sent. nr. 2293 din 2 aprilie 2019, nepublicată, modificată prin C.A. București, s. a IX-a de cont. adm. și fisc., dec. 819 din 22 iunie 2020, în sensul respingerii cererii, ca rămasă fără obiect și obligarea la plata cheltuielilor de judecată în cuantum de 1.000 lei redus, nepublicată.

Secțiunea a 2-a. Modificările de regim juridic aduse art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018

Potrivit expunerii de motive corespunzătoare proiectului de modificare a Legii nr. 554/2004^[1] s-a urmărit corectarea diferențelor privind volumul de activitate al secțiilor de contencios administrativ și celelalte secții ale instanțelor, respectiv între instanțele de judecată. Totodată, s-a urmărit scurtarea termenelor de soluționare a cauzelor prin eliminarea unor pași din procedura regularizării și a recursului filtru în materia contenciosului administrativ, precum și punerea în acord cu deciziile Curții Constituționale pronunțate în materia contenciosului administrativ și a procedurii civile.

Prin Legea nr. 212/2018, formularea corespunzătoare excepției de la principiul revocării, regăsită la art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 sub forma actelor care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, a fost introdusă și la dispozițiile art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, stabilindu-se expres că în cazul acestora nu este obligatorie procedura prealabilă.

În privința procedurii prealabile, luând în considerare expunerea de motive, precum și forma textului preluat, se poate observa că intenția legiuitorului nu a fost de a regândi sau de a introduce concepte noi, ci pur și simplu a corelat dispozițiile art. 1 alin. (6) cu cele ale art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, soluție care se regăsea, de altfel, și în practica instanțelor de judecată.

Astfel, într-o speță anterioară survenirii modificării prin Legea nr. 212/2018, s-a reținut că nu există obligația reclamantilor să urmeze vreo procedură prealabilă, având în vedere coroborarea dispozițiilor art. 1 alin. (6) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, fiind pus în prim-plan și scopul pentru care a fost reglementată procedura prealabilă, respectiv evitarea procesului prin oferirea posibilității ca autoritatea să-și revoce propriul act. În acest mod, s-a statuat că „*autoritatea publică nu mai poate revoca actul, astfel că ar fi lipsit de logică să mai fie obligatorie procedura prealabilă*”^[2].

Așa cum s-a întâmplat în cazul modificărilor survenite prin Legea nr. 262/2007^[3], când au fost completate dispozițiile art. 7 alin. (5) din lege cu ipotezele actelor administrative asimilate sub forma refuzului nejustificat și al lipsei răspunsului din partea administrației, precum și în privința excepției de

^[1] Proiectul înregistrat la Camera Deputaților sub nr. Pl-x nr. 76/2018 devenit Legea nr. 212/2018, disponibil pe www.cdep.ro, ultima accesare 14 februarie 2022.

^[2] În acest sens, Trib. București, s. a II-a de cont. adm. și fisc., sent. nr. 5454 din 19 septembrie 2018, într-o cauză având ca obiect suspendare autorizație de construire, definitivă prin nerecurare, nepublicată.

^[3] Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007.

nelegalitate, așa se poate susține, în egală măsură, că această corelare legislativă cu privire la excepția actelor administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice a avut ca scop atragerea atenției instanțelor de judecată care aleg să nu țină cont de faptul că pentru un act administrativ care nu mai poate fi revocat nu este necesară plângerea prealabilă.

În acest mod, nu se poate susține că a intervenit o schimbare de regim juridic prin preluarea efectivă a excepției din conținutul art. 1 alin. (6) în cel al art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

Secțiunea a 3-a. Menținerea caracterului obligatoriu al procedurii prealabile prin modificările aduse prin Legea nr. 212/2018

Într-un studiu apărut în mediul virtual^[1] s-a susținut că tendința de a trece în rândul procedurilor facultative a procedurilor administrative a început în urmă cu 10 ani, atunci când procedurile administrativ-jurisdicționale au devenit facultative. Prin același articol s-a opinat în sensul că modificările aduse prin Legea nr. 212/2018 au avut ca efect dobândirea caracterului facultativ al procedurii prealabile.

În primul rând, altele au fost rațiunile pentru care jurisdicțiile speciale administrative au devenit facultative.

Revizuirea Constituției din 2003 a marcat o schimbare semnificativă în ceea ce privește locul și rolul jurisdicțiilor administrative. S-a ridicat la rang de principiu regula potrivit căreia jurisdicțiile administrative sunt facultative și gratuite, conform art. 21 alin. (4) din Constituție, dispozițiile constituționale fiind preluate și de art. 6 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Jurisdicțiile administrative reprezintă forma contenciosului administrativ realizat de administrație, avându-și originea în sistemul administratorului-judecător^[2]. Se consideră că abia după o perioadă considerabilă legislația română s-a îndepărtat de această instituție, noile valori europene fiind „dominate de justiție administrativă, și nu de jurisdicții administrative”^[3]. În acest mod,

^[1] C. CLIPA, *Ne îndreptăm spre facultativitatea plângerii administrative prealabile? Câteva observații pe marginea modificării neriguroase a art. 7 alin. (5) din Legea cu nr. 554/2004 a contenciosului administrativ*, articol publicat la data de 01.10.2018, disponibil pe <https://www.juridice.ro/605452/ne-indreptam-spre-facultativitatea-plangerii-administrative-prealabile-cateva-observatii-pe-marginea-modificarii-neriguroase-a-art-7-alin-5-din-legea-cu-nr-554-2004-a-contenciosului-adminis.html>, ultima accesare 6 februarie 2022.

^[2] A. IORGOVAN, *Tratat...*, op. cit., vol. II, p. 501.

^[3] A. IORGOVAN, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații*, Ed. Roata, București, 2004, p. 309, nota. 42.

a fost necesară abandonarea spiritului tradițional românesc al „*comisiilor, comitetelor și altor organe administrative cu atribuții jurisdicționale*”^[1].

Această modificare de optică privind jurisdicțiile administrative speciale a avut în vedere tocmai îndepărtarea de concepția administratorului-judecător^[2], mai ales în contextul în care administrația se pronunța în primă și ultimă instanță^[3].

În al doilea rând, astfel cum vom arăta^[4], noțiunea privind intrarea în circuitul civil a actului administrativ trebuie privită, în primul rând, prin raportare la momentul când a apărut prima dată în legislație, prin modificarea adusă de Legea nr. 212/2018 fiind pur și simplu preluat conceptul în scopul corelării legislative. De asemenea, noțiunea trebuie privită în contextul istoric de la momentul adoptării Legii nr. 554/2004, respectiv care a fost intenția legiuitorului prin adoptarea reglementării analizate.

Mai mult, articolul reia o veche dispută, care a primit deja o soluție în doctrina românească. Astfel, s-a apreciat că dispozițiile care instituie principiul revocării și procedura prealabilă nu și-ar mai găsi aplicabilitatea dacă s-ar interpreta restrictiv textele legale în sensul că actul administrativ, odată ce a produs efecte juridice, a și intrat în circuitul civil^[5].

Or, dispozițiile legale trebuie interpretate în sensul în care își produc efecte, potrivit adagiului latin *actus interpretandus est potius ut valeat quam pereat*, iar nu în sensul neaplicării lor. Nu ar exista nicio rațiune să fie păstrate în legislație aceste instituții juridice, dacă oricum nu se urmărește să fie aplicate.

Totodată, s-ar nega evoluția legislativă și doctrina tradițională din dreptul românesc, respectiv 50 de ani de când procedura prealabilă este obligatorie și mai bine de 150 de ani de când sunt recunoscute revocarea și recursul administrativ^[6].

[1] *Ibidem*.

[2] A. IORGOVAN, *Tratat...*, op. cit., vol. II, pp. 502-503.

[3] A se vedea Partea I. Procedura prealabilă în dreptul român și în dreptul francez, Titlul I. Procedura prealabilă în dreptul român, Capitolul al II-lea. Evoluția recursului administrativ, Secțiunea a 5-a. Evoluția corelată a recursului administrativ, jurisdicțiilor organelor administrative speciale și recursului contencios.

[4] A se vedea Partea a II-a. Revocarea ca mijloc și finalitate a procedurii prealabile în dreptul român și francez, Titlul I. Revocarea în dreptul român, Capitolul al III-lea. Regimul juridic al revocării, Secțiunea a 3-a. Actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, §3. Menținerea până în prezent a conținutului excepției actelor administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice.

[5] I. BRAD, op. cit., pp. 106-107; O. PODARU, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel. Tomul 2. Regimul juridic*, ed. a 2-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2022, p. 48; D.C. DRAGOȘ, *Legea...*, op. cit., p. 50.

[6] N.-A. CESLEA, *The Principle of Revocation in Romanian Administrative Law: The Exception Regarding Administrative Acts that Have Entered the Civil Circuit and Produced*

Or, nu acesta ar trebui să fie cursul firesc al evoluției dreptului administrativ, ci, dimpotrivă, diversificarea căilor de atac, eficientizarea administrației, reglementarea instituțiilor, iar nu marginalizarea administrației, pierderea încrederii în aceasta, ajungându-se la o administrare activă prin intermediul instanțelor de judecată, o adevărată „dădăcire” instituțională.

Eliminarea administrației din sfera acestui control tocmai un asemenea mesaj ar trimite, ori de câte ori interpretarea dispozițiilor legale ar pune cele mai mici probleme sau ar implica asumarea vreunei răspunderi de către administrație, aceasta ar ceda locul instanțelor de judecată.

Se reproșează autorității emitente că suspiciunea de subiectivism este ridicată, însă se pleacă de la prezumția de subiectivism, fără ca autoritatea să fie creditată cu încredere. În plus, chiar dacă decizia în urma recursului administrativ este luată tot de conducătorul autorității, există o mai mare șansă ca acesta să își schimbe optica în urma unui raport motivat din partea unor funcționari specializați în soluționarea recursurilor administrative.

În privința **actului administrativ normativ**, autorul precizează că actul administrativ intră în vigoare și începe să își producă efectele de la data publicării, conchizând că excepția de la art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 este pe deplin aplicabilă, un astfel de act fiind irevocabil.

S-ar putea susține că actele normative pot intra în circuitul civil dacă se constată că există o legătură directă între actul administrativ cu caracter normativ și actul administrativ cu caracter individual care a stat la baza încheierii raportului juridic civil.

Spre exemplu, în baza unui plan urbanistic general sau zonal se emite autorizația de construire, iar ca urmare a emiterii autorizației se încheie un contract de antrepriză. Actul administrativ cu caracter individual ar putea fi anulat pentru anularea actului normativ în baza căruia a fost emis, ca, în final, să se pună în discuție desființarea raportului juridic civil pentru această înlănțuire de anulări. Pe această cale, se poate reține că anularea actului administrativ cu caracter normativ a influențat circuitul civil, caz în care revocarea nu mai este posibilă și, prin urmare, plângerea prealabilă nu mai trebuie urmată.

În realitate, regimul juridic al actelor normative este diferit de cel al actelor administrative cu caracter individual^[1]. În acest caz se ignoră condiția intrării în circuitul civil, reglementată de art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 pentru a fi

Legal Effects, în C.-S. SĂRARU (coord.), *Current Issues in Administrative Law*, Ed. Cambridge Scholars Publishing, Marea Britanie, 2020, p. 86; a se vedea Partea I. Procedura prealabilă în dreptul român și în dreptul francez, Titlul I. Procedura prealabilă în dreptul român, Capitolul al II-lea. Evoluția recursului administrativ, Secțiunea a 3-a. Recursul administrativ la originile dreptului administrativ.

[1] I. BRAD, *op. cit.*, p. 70; C.-A. GHERGHINĂ, *Legalitatea actului administrativ normativ în statul de drept*, Ed. Universul Juridic, București, 2019, pp. 128-134.

irrevocabile, actele administrative cu caracter normativ nefiind susceptibile de a intra în circuitul civil, întrucât acestea nu generează nemijlocit drepturi în favoarea persoanei, ci în mod abstract, adresându-se unui număr nedeterminat de subiecte de drept^[1]. Dreptul beneficiarului se conturează abia în momentul emiterii actului administrativ individual.

Capitolul al IV-lea. Cursul termenelor de formulare a procedurii prealabile^[2]

O importanță deosebită în rândul normelor care reglementează regimul juridic al procedurii prealabile este dată momentului de la care încep să curgă termenele de formulare a procedurii prealabile.

În cele ce urmează ne vom concentra asupra momentului de la care încep să curgă termenele de formulare a procedurii prealabile, fiind abordată chestiunea într-un studiu pe linie verticală, din punct de vedere evolutiv, capitolul de față, și un studiu pe linie orizontală, din punct de vedere al dreptului național și comparat, care va face obiectul următorului capitol.

Secțiunea 1. Aspecte generale

Comunicarea actelor administrative reprezintă un aspect deosebit de important în dreptul administrativ, atât din perspectiva protejării principiului securității raporturilor juridice^[3], cât și din perspectiva protejării principiului liberului acces la justiție^[4].

^[1] A se vedea Partea a II-a. Revocarea ca mijloc și finalitate a procedurii prealabile în dreptul român și dreptul francez, Titlul I. Revocarea în dreptul român, Capitolul al IV-lea. Regimul juridic al abrogării actelor administrative cu caracter normativ, Secțiunea 1. Noțiune și delimitare.

^[2] Capitolul constituie versiunea adaptată a lucrării în limba engleză: N.-A. CESLEA, *Communication of Administrative Acts. The Role of the Courts in Developing the Rules of Administrative Contentious. Evolution and Practical Aspects*, în *The Academic Journal of Law and Governance* nr. 6/2020, pp. 31-46.

^[3] Pentru detalii cu privire la acest principiu în materie administrativă, a se vedea I. BRAD, *op. cit.*, pp. 122-173; O. PODARU, *Repere noi...*, *op. cit.*, Tomul 2. *Regimul juridic*, pp. 55-64; C.-S. SĂRARU, *Contenciosul administrativ român*, Ed. C.H. Beck, București, 2019, pp. 111-112.

^[4] Pentru detalii cu privire la acest principiu, a se vedea R. CHIRIȚĂ, *Paradigmele accesului la justiție. Cât de liber e accesul liber la justiție?*, articol publicat la data de 8 decembrie 2016, disponibil pe <http://www.unbr.ro/publicam-articolul-intitulat-paradigmele>

Chestiunea privind securitatea raporturilor juridice este favorabilă beneficiarilor actului administrativ, odată cu comunicarea și trecerea termenelor de contestare corespunzătoare, în general, actul administrativ devine definitiv și nu mai poate fi anulat de instanțele de judecată.

Pe de altă parte, principiul liberului acces la justiție se poziționează de partea terților și implică interpretarea dispozițiilor legale în sensul în care să li se dea posibilitatea acestora să conteste actul administrativ fără impunerea unor limitări nerezonabile, în această din urmă categorie intrând inclusiv termenele de contestare.

În capitolul de față ne propunem să analizăm regimul juridic al comunicării actului administrativ, respectiv cum au ales să dea prevalență doctrina și instanțele judecătorești unuia dintre cele două principii de drept care se exclud, **principiul securității raporturilor juridice** și **principiul liberului acces la justiție**. Avem în vedere inclusiv modul în care instanțele de judecată au ales între interesele diametral opuse ale beneficiarilor (principiul securității juridice) și ale terților (principiul liberului acces la justiție) în raport cu actul administrativ.

Pentru început am considerat că este utilă **determinarea sferei noțiunii de comunicare și încadrarea acesteia în domeniul de aplicare al dreptului material sau în cel al dreptului procesual**.

Importanța analizării acestor aspecte a reieșit și din observarea opiniilor din doctrină, care încă sunt împărțite în ceea ce privește încadrarea în sfera dreptului material sau procesual a elementelor proxime operațiunii comunicării, așa cum este problema naturii juridice a termenelor de contestare a actelor administrative.

Partea centrală a capitolului vizează evoluția legislativă a dispozițiilor legale care reglementează operațiunea comunicării și ce contribuție au avut doctrina și practica judiciară asupra acestei instituții.

De la stabilirea regulilor privind comunicarea actelor administrative terțului, în condițiile în care situația acestuia nu era reglementată de lege, la modul concret de aplicare a dispozițiilor legale în materie, până la sublinierea principalelor neajunsuri ale diferitelor reglementări privind comunicarea, doctrina și instanțele de judecată au fost poziționate în centrul determinării regimului juridic al comunicării actelor administrative.

În ultima parte a capitolului sunt prezentate dispozițiile legale actuale privind comunicarea actelor administrative, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 212/2018, sunt identificate principalele neajunsuri ale reglementării, inclusiv cele ce decurg din multitudinea de interpretări pe care le poate genera textul relativ la momentul de la care începe să curgă termenul de contestare a actelor administrative.

Secțiunea a 2-a. Noțiunea și natura juridică ale operațiunii comunicării actelor administrative

În literatura juridică de specialitate, comunicarea actelor administrative este definită ca „*operațiunea prin care organul administrativ emitent aduce la cunoștință celui interesat un act administrativ*”^[1], respectiv constă în „*remiterea unui act administrativ individual către subiectul de drept vizat (destinatarul actului), fie prin înmânarea directă, fie prin afișare la adresa unde își are domiciliu/sediul*”^[2].

În raport cu cea de-a doua definiție, prima are un conținut mai larg din două puncte de vedere. Astfel, pe de-o parte, operațiunea comunicării nu se limitează doar la remiterea actului administrativ, ci și la operațiunea aducerii la cunoștință a actului administrativ care nu implică, în mod necesar, prezentarea în formă scrisă a actului administrativ. Pe de altă parte, sfera persoanelor vizate de comunicare este mult mai extinsă. Cea de-a doua definiție implică forma scrisă a actului administrativ și este vizat doar destinatarul actului administrativ.

Operațiunea comunicării a mai fost definită în doctrină ca „*o operațiune administrativă ulterioară emiterii sau adoptării unui act administrativ care poate viza și alte subiecte de drept decât destinatarii actului*”^[3], ultima parte a definiției fiind exemplificată prin actele administrative comunicate către primar și prefect, în temeiul art. 197 alin. (1) și (2) C.adm.

Conform art. 197 alin. (1) C.adm., secretarul general al unității sau subdiviziunii administrativ-teritoriale, în termen de 10 zile lucrătoare de la adoptare sau emitere, comunică prefectului hotărârile consiliilor locale și județene, respectiv dispozițiile primarului și președintelui consiliului județean. În baza art. 197 alin. (2) din același act normativ, primarului i se comunică hotărârile consiliului local.

Dispoziții similare se regăsesc și în materie de tutelă administrativă, potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Astfel, este recunoscută prerogativa prefectului de a ataca direct actele autorităților administrației publice locale în termenul reglementat de art. 11 alin. (1) din lege, termen care începe să curgă de la data comunicării actului către prefect.

Definiția enunțată privind comunicarea urmărește să sublinieze că **sfera destinatarilor este mai largă**, fără să se limiteze doar la beneficiarul actului administrativ.

[1] R.N. PETRESCU, *op. cit.*, p. 327.

[2] A.-S. CIOBANU, *op. cit.*, p.70.

[3] V. VEDINAȘ, *Tratat...*, *op. cit.*, vol. II, p. 76.

În cadrul actual al reglementării, față de cele ce vor fi expuse, vom **defini** comunicarea drept o *operațiune ce intră în sfera procedurii administrative, în cadrul regimului juridic aplicabil actului administrativ, și care implică aducerea la cunoștință a conținutului unui act administrativ, în forma pe care o îmbracă actul administrativ, persoanei interesate, beneficiar sau terț, sau unei anumite autorități publice.*

În ceea ce privește **sediul materiei**, nu există o reglementare cu titlu general a operațiunii comunicării actelor administrative.

Natura juridică și regimul juridic aplicabil pot fi desprinse pe cale de interpretare, plecând de la raportul cu normele de drept material și de drept procesual, precum și de la normele juridice care conțin mențiuni cu privire la comunicarea actelor administrative.

Actul administrativ este cel care produce efecte în materia dreptului administrativ, precum și în celelalte materii ale dreptului, comunicarea determinând, în principiu, momentul de la care actele administrative încep să producă aceste efecte juridice^[1].

Jurisprudența^[2] și doctrina actuală încă nu s-au stabilizat în ceea ce privește chestiunea calificării termenului de 30 de zile de formulare a plângerii prealabile, în termen de drept material, de decădere^[3] sau de prescripție^[4], respectiv termen de decădere de drept procesual civil^[5], astfel că problema încadrării comunicării în domeniul de aplicare al normelor de drept material sau în cel al normelor de drept procesual civil prezintă interes în continuare.

În raport cu dispozițiile Legii nr. 554/2004, operațiunea comunicării actului administrativ apare, în contextul reglementării regimului juridic al procedurii prealabile, în relație cu termenul de formulare a plângerii prealabile.

Se poate susține că operațiunea comunicării privește o condiție privind sesizarea instanței, respectiv are în vedere exercitarea dreptului la acțiune,

^[1] Pentru detalii, a se vedea V. VEDINAȘ, *op. cit.*, vol. II, pp. 82-87. De asemenea, C. CLIPA, *Ne îndreptăm..., op. cit.*

^[2] A se vedea Minuta întâlnirii reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii cu președinții secțiilor de contencios administrativ și fiscal de la Înalta Curte de Casație și Justiție și curțile de apel ce a avut loc la Curtea de Apel București între 26 și 27 martie 2015, disponibilă pe www.inm-lex.ro, ultima accesare 6 februarie 2022, în care s-a reținut că fostul art. 85 din Legea nr. 188/1999 instituie un termen substanțial de prescripție a răspunderii patrimoniale de 3 ani de la data săvârșirii faptei și un termen procedural de decădere de 30 de zile de la constatarea pagubei în care poate fi emisă decizia de imputare.

^[3] D.C. DRAGOȘ, *Legea...*, *op. cit.*, p. 228, M. NICOLAE, *Tratat de prescripție extinctivă*, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 1035.

^[4] R.N. PETRESCU, *op. cit.*, p. 466.

^[5] O. PODARU, *Despre prescripție și pseudo-prescripție în contenciosul administrativ*, în C.J. nr. 1/2014, p. 35; I. RÎCIU, *op. cit.*, p. 217.