

ACTUL DE REGLEMENTARE DE MEDIU

Concept eterogen în sfera manifestărilor de voință administrative

doi.org/10.24193/SUBBiur.70(2025).4.95-130[↗] · publicat la: 20 iulie 2026

Andreea-Carla LOGHIN^{*}

Rezumat. În prezent, interacțiunile dintre ființa umană și mediul natural au un caracter bivalent. Pe de o parte, omul tinde spre atingerea armoniei cu natura; pe de altă parte, aceeași ființă umană urmărește extinderea nelimitată a mediului construit. În contextul în care dezvoltarea cadrului construit tinde să dobândească un caracter necontrolat, administrația – gardian declarat al interesului public – a fost nevoită să își adapteze conduita, prin instituirea unor noi forme de manifestare de voință administrativă orientate înspre protecția și conservarea mediului natural. Prezentul studiu își propune să exploreze modul în care sunt reglementate la nivel național aceste forme de manifestare de voință administrativă, denumite generic acte de reglementare de mediu. Plecând de la prevederile generale și speciale în materia protecției mediului, articolul urmărește să sublinieze ruptura dintre voința legiuitorului – care vede actul de

^{*} Andreea-Carla LOGHIN: avocat, Baroul Cluj; doctorand, Universitatea Babeș-Bolyai, Școala doctorală Drept, Cluj-Napoca; e-mail: andreea-carla.loghin@law.ubbcluj.ro[↗]; ORCID: 0000-0002-5792-0356[↗].

Toate drepturile de autor asupra operei rămân autorului Andreea-Carla LOGHIN, care o pune la dispoziția publicului sub licența Creative Commons Atribuire-Necomercial-FărăDerivate 4.0 Internațional (CC BY-NC-ND 4.0)[↗], creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/[↗].

reglementare de mediu ca un concept omogen - și regulile principale de drept administrativ. Analiza diferitelor avize, acorduri și autorizații de mediu prin aplicarea acestor reguli conduce la concluzia contrară voinței legiuitorului – noțiunea de act de reglementare de mediu reunește manifestări de voință administrative având o natură juridică diferită, fiind mai degrabă un concept eterogen. Voința legiuitorului de a încadra toate tipurile de acte de reglementare de mediu în categoria actelor administrative poate fi pusă în mod justificat sub semnul întrebării. La fel, calificarea tuturor acestor avize, acorduri și autorizații de mediu ca acte „reglementare” este problematică. Așa cum vom arăta, o parte semnificativă a actelor de reglementare de mediu au prin excelență un caracter individual, trăsătură ce influențează inclusiv dobândirea caracterului irevocabil prin intrarea în circuitul civil

Cuvinte-cheie: act de reglementare de mediu, act administrativ, operațiune material-tehnică, protecția și conservarea mediului natural, aviz de mediu, acord de mediu, autorizație de mediu, act administrativ normativ, act administrativ individual, intrare în circuitul civil.

The Environmental Regulatory Act

A Heterogeneous Concept within the Sphere of Administrative Manifestations of Will

Abstract. Currently, interactions between human beings and the natural environment possess a bivalent character. On one hand, humanity strives to achieve harmony with nature; on the other, the same human beings pursue the unlimited expansion of the built environment. In a context where the development of the built environment tends to acquire an uncontrolled character, the administration— the declared guardian of the public interest—has been compelled to adapt its conduct by establishing new forms of administrative expression of will, oriented toward the protection and conservation of the natural environment. The present study aims to explore how these forms of administrative expression of will, generically referred to as environmental regulatory acts, are regulated at the national level. Starting from the general and special provisions governing environmental protection, the article seeks to

highlight the disconnect between the intent of the legislator—which views the environmental regulatory act as a homogeneous concept—and the fundamental principles of administrative law. An analysis of various environmental opinions, agreements and permits through the application of these principles leads to a conclusion contrary to the legislator’s intent: the notion of an ‘environmental regulatory act’ brings together administrative expressions of will that possess a distinct juridical nature, representing an inherently heterogeneous concept. The legislator’s intent to classify all types of environmental regulatory acts as administrative acts may be justifiably questioned. Similarly, qualifying all such approvals, agreements and permits as ‘regulatory’ acts is problematic. As we shall demonstrate, a significant portion of environmental regulatory acts are, by their very nature, individual in character—a feature that influences, among other things, the acquisition of irrevocability through their entry into civil circulation.

Keywords: environmental regulatory act, administrative act, material-technical operation, protection and conservation of the natural environment, environmental opinion, environmental agreement, environmental permit, normative administrative act, individual administrative act, entry into civil circulation

CUPRINS

Introducere	98
Scurtă privire asupra fundamentelor actelor de reglementare de mediu	99
Natura juridică controversată a actelor de reglementare de mediu	103
A Criteriile generale în determinarea naturii juridice a manifestărilor de voință administrative	103
B Criteriul de distincție de drept administrativ versus calificarea dată de legiuitor actelor de reglementare de mediu	106
1 Decizia etapei de încadrare	107
2 Avizul de mediu și acordul de mediu	109
3 Diversele autorizații de mediu	111
C Actul „de reglementare” de mediu – veritabil act reglementar?	113

1	Avizul de mediu	115
2	Acordul de mediu	116
3	Decizia etapei de încadrare	117
4	Diversele autorizații de mediu	118
Discuție asupra intrării în circuitul civil a actului		
	administrativ de mediu cu caracter individual	120
1	Avizul de mediu	123
2	Acordul de mediu	124
3	Autorizațiile de mediu	125
	Concluzii	126
	Bibliografie	128

INTRODUCERE

Emergența interesului protecției și conservării mediului natural în sfera intereselor publice – ca reacție la schimbările produse de ființa umană asupra mediului înconjurător – a determinat administrația să își adapteze conduita și să se angajeze într-un efort de limitare a dezvoltării cadrului construit și de control al activităților umane. Procesul de urbanizare dar și cel de dezvoltare a noilor tehnologii industriale sunt, astfel, „încorsetate” în proceduri administrative complexe de evaluare a efectelor asupra mediului natural.

Manifestările de voință administrative interpușe în aceste proceduri de evaluare de mediu au fost reunite de legiuitorul național, prin consacrarea conceptului de *acte de reglementare de mediu*¹ – înglobând, în acord cu art. 2 pct. 2 din OUG nr. 195/2005

1 Prin OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului, M.Of.: 1196/30 decembrie 2005.

privind protecția mediului, decizia etapei de încadrare, avizul de mediu, acordul de mediu, autorizația de mediu, autorizația integrată de mediu, autorizația privind emisiile de gaze cu efect de seră, respectiv autorizația privind activitățile cu organisme modificate genetic.

În contextul inexistenței unor precizări legislative suplimentare asupra naturii juridice a actelor de reglementare de mediu, acestea devin o reală sursă de controverse în drept – neexistând un consens nici în privința calificării lor ca operațiuni administrative sau ca acte administrative și nici asupra caracterului lor normativ sau individual. Multiplicarea litigiilor de contencios administrativ având ca obiect diversele avize, acorduri și autorizații de mediu determină, în consecință, nevoia identificării naturii lor juridice reale, tocmai pentru a vedea dacă *actul de reglementare de mediu* constituie un concept unitar sau, din contră, unul „polimorf” – reunind în sine mai multe manifestări de voință având o natură juridică distinctă.

SCURTĂ PRIVIRE ASUPRA FUNDAMENTELOR ACTELOR DE REGLEMENTARE DE MEDIU

I

Consacrarea actelor de reglementare de mediu în sfera manifestărilor de voință administrative are ca fundamente principale *protecția și conservarea mediului natural* – obiectiv de interes public major, în acord cu art. 1 alin. (1) din OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului².

² În acest sens, doctrina a subliniat faptul că edificiul juridic ce formează dreptul mediului are ca fundament principal obligația de a proteja mediul și, corelativ, dreptul la un mediu protejat, a se vedea M. DUȚU, *Dreptul mediului și al climei*. Vol. I. *Partea generală*, Universul Juridic, București, 2022, p. 133.

Dezvoltarea în timp a celor două fundamente a marcat tranziția dinspre un discurs filosofic axat exclusiv pe individ spre o aprofundare a relației om-natură. În acest sens, sistemul teleologic dezvoltat de Aristotel și, ulterior, de Thomas de Aquino, plasa în centrul discursului filosofic ființa umană – singura capabilă să gândească și să aleagă, în temeiul discernământului³. Și discursul filosofic kantian întruchipează valoarea umană ca fiind superioară celei non-umane⁴, obligația individului față de animale ca parte a mediului natural nefiind văzută ca o obligație directă de protecție⁵. Mai departe, în lumina teoriei contractului social dezvoltată de Thomas Hobbes s-a arătat că ființa umană nu ar avea obligații directe față de componentele mediului natural tocmai pentru că mediul natural nu ar fi o parte la contractul social, titulară de drepturi și obligații reciproce⁶.

Treptat însă, abandonând discursul filosofic antropocentric, Aldo Leopold, în lucrarea *The Land Ethic*⁷, propune o schimbare de etică în sensul tranziției dinspre statutul de cuceritor atribuit lui Homo Sapiens spre rolul de membru al unei comunități globale pe care acesta trebuie să îl dețină. Autorul definește noțiunea de *conservare* a naturii – ca o stare de echilibru între ființa umană și planetă, subliniind că problema în relația om-natură o constituie tendința umană de a percepe elementele lumii înconjurătoare ca valori economice. Potrivit autorului, lipsa de valoare economică a componentelor mediului natural

3 ARISTOTLE, *Nicomachean Ethics*, ed. a II-a, Hackett Publishing Company, Inc, Cambridge, 1999, p. 16. A se vedea și J. R. DESJARDINS, *Environmental Ethics. An Introduction to Environmental Philosophy*, ed. a V-a, Wadsworth Cengage Learning, Boston, 2013, p. 29.

4 I. KANT, *Lectures on Ethics*, Cambridge University Press, 1997, p. 212.

5 M. HOURDEQUIN, *Environmental Ethics. From Theory to Practice*, ed. a II-a, Bloomsbury Academic, Londra, 2024, p. 51.

6 *Ibidem*, p. 135.

7 A. LEOPOLD, *The Land Ethic*, în *A Sand County Almanac*, 1949, online: <https://rintangin.colorado.edu/~vancecd/phil308/Leopold.pdf>.

determină cetățenii să abandoneze bunăstarea acestora în sarcina autorităților publice, delegându-și toate sarcinile în realizarea cărora ei înșiși au eșuat⁸. Trasând o nouă etică în ecologie, Aldo Leopold subliniază că un comportament este corect, moral, numai în măsura în care are ca scop conservarea integrității comunității biotice⁹.

Dezvoltarea discursului filosofic în jurul ideii de comuniune om-natură a fost dublată de efortul de apărare a fundamentelor protecției și conservării mediului natural prin instrumente de drept internațional. Principalul astfel de instrument îl constituie Declarația de la Stockholm adoptată în cadrul primei Conferințe a ONU privind mediul uman (1972). Pct. 6-7 din Capitolul I al acestei declarații stabilește expres obiectivul de apărare și ameliorare a mediului înconjurător în beneficiul generațiilor prezente și viitoare, subliniindu-se că în vederea atingerii acestuia este necesară asumarea responsabilității de către cetățeni, comunități, societăți private și instituții publice.

Controlul administrației asupra tendinței umane de dezvoltare a cadrului construit își găsește un alt fundament într-un important principiu al dreptului mediului – *principiul acțiunii preventive*, consacrat în dreptul național prin art. 3 al OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului. Așa cum arată doctrina, principiul exprimă ideea „*potrivit căreia, în domeniul protecției mediului este mult mai eficient, adecvat și mai puțin costisitor deopotrivă, din punct de vedere ecologic și economic, să se prevină afectarea mediului [...] decât să se repare vătămările produse*”¹⁰.

În planul instrumentelor de drept internaționale, acest principiu își găsește consacrarea în Principiul 21 al Declarației de la Stockholm¹¹, fiind reiterat și în cadrul Principiului 2 al

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ M. DUȚU, op.cit., p. 149.

¹¹ „Statele au dreptul suveran de a exploata propriile resurse în conformitate cu propriile politici de mediu, precum și responsabilitatea de a se asigura

Declarației de la Rio din 1992¹². Cerința unui efort comun al statelor în sensul acțiunii preventive a fost subliniată și prin art. 2 pct. 1 al Convenției de la Espoo privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontieră¹³ potrivit căruia părțile vor adopta toate măsurile adecvate și eficiente „*pentru prevenirea [...] impactului transfrontieră negativ semnificativ...*”

În aplicarea principiului acțiunii preventive, actele de reglementare de mediu se interpun în procedura administrativă premergătoare adoptării unui plan de urbanism și realizării unui proiect de construire, urmărind să stabilească măsuri care să preîntâmpine sau să compenseze impactul acestor planuri/proiecte asupra cadrului natural. Mai înainte însă de a fi un instrument aflat la îndemâna autorităților administrației publice pentru a autoriza și controla activitățile umane având potențiale efecte semnificative asupra mediului natural, principiul acțiunii preventive constituie un mecanism de limitare a însăși conduitei administrației. În aplicarea acestui principiu, administrației îi revine o obligație proprie de adoptare a măsurilor preventive și de informare suplimentară asupra potențialelor riscuri pe care activitățile umane supuse autorizării le generează asupra mediului înconjurător.

că activitățile desfășurate sub jurisdicția sau controlul lor nu cauzează daune mediului altor state sau zonelor de dincolo de limitele jurisdicției lor naționale.”

12 F. STÂRC-MECLEJAN, *Manual de dreptul mediului. Dezbateri doctrinare și cauza de referință*, C.H.Beck, București, 2022, p. 93.

13 Convenția de la Espoo din 25 februarie 1991 ratificată prin Legea nr. 22/2001, M.Of.: 105/1 martie 2001.

NATURA JURIDICĂ CONTROVERSATĂ A ACTELOR DE REGLEMENTARE DE MEDIU

II

A CRITERIILE GENERALE ÎN DETERMINAREA NATURII JURIDICE A MANIFESTĂRILOR DE VOINȚĂ ADMINISTRATIVE

În demersul de identificare a naturii juridice a actelor de reglementare de mediu pot fi utilizate două criterii generale: pe de o parte, criteriul de distincție de drept administrativ între actele administrative și simplele operațiuni material-tehnice, și, pe de altă parte, calificarea legiuitorului.

Primul criteriu în determinarea naturii juridice a unei manifestări de voință administrativă îl constituie producerea de efecte juridice – unica manifestare de voință administrativă realizată cu scopul de a produce efecte juridice și producătoare de astfel de efecte fiind actul administrativ¹⁴. Operațiunea administrativă în schimb poate doar să contribuie la producerea efectelor juridice de către actul final. Această regulă principală are ca temei chiar prevederile art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (pe viitor: LCA)¹⁵.

14 Ov. PODARU, *Drept administrativ: curs universitar. Vol. I: Actul administrativ. [Partea I]: Repere noi pentru o teorie altfel. t. 1: Noțiune*, Hamangiu, București, 2022, nr. 3. În același sens, R.N. PETRESCU, *Drept administrativ*, Hamangiu, București, 2009, p. 321; T. DRĂGANU, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 127; V.I. PRISĂCARU, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. All, București, 1996, p. 204; J. PETIT, P.-L. FRIER, *Droit administratif, 16e edition*, LGDJ, Paris, 2023, p. 378.

15 În acord cu art. 2 alin. (1) lit. c) LCA (M.Of.: 1154/7 decembrie 2004), actul administrativ este definit ca „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”.

Prin jurisprudența sa în materia dreptului urbanismului, Înalta Curte de Casație și Justiție a contribuit la dezvoltarea acestei reguli principiale¹⁶. Analizând natura juridică a certificatului de urbanism, instanța supremă a diferențiat *efectele procedurale* ale acestuia – constând în dreptul beneficiarului de a pretinde autorității o anumită conduită în procedură – de *efectele autonome, substanțiale* – care ajung să afecteze chiar dreptul de a realiza lucrări de construcții. În acord cu raționamentul Curții, atât timp cât efectele certificatului de urbanism rămân unele exclusiv procedurale (determinând doar avansarea în procedura de urbanism și autorizare a executării lucrărilor de construcții), acestea nu dobândesc un caracter autonom, fiind *resorbite* în întregime în efectele juridice ale actului final și determinând deci inadmisibilitatea unei acțiuni în anularea certificatului de urbanism. Pe de altă parte, în ipoteza în care certificatul de urbanism blochează parcursul procedural, conținând în sine o limitare ce determină administrația să stopeze procedura administrativă de emitere a actului final, acesta produce *efecte chiar în plan substanțial*, afectând în mod direct drepturile particularilor.

Distincția între efectele procedurale și efectele substanțiale ale manifestărilor de voință administrative a fost analizată în doctrină în contextul așa-numitelor *acte structurale* – compuse din manifestări de voință succesive și interdependente ce converg spre producerea de efecte juridice¹⁷. Plecând de la această distincție, criteriul principal al producerii de efecte juridice a fost dezvoltat, în sensul că o manifestare de voință în procesul

16 ICCJ, Completul pentru soluționarea recursurilor în interesul legii, Decizia nr. 25/2017 referitoare la interpretarea și aplicarea art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, M.Of.: 194/2 martie 2018.

17 Ov. PODARU, *Drept administrativ. Vol. 1. Actul administrativ [...]* t. 1..., op.cit., nr. 3.

decizional are natura juridică de act administrativ numai atunci când produce efecte nu numai în plan strict procedural, ci și efecte juridice substanțiale, afectând o situație juridică¹⁸.

Al doilea criteriu în determinarea naturii juridice a unei manifestări de voință administrativă îl constituie calificarea legiuiitorului. Această calificare poate fi realizată în acord cu regula principală de drept administrativ subliniată anterior sau, din contră, poate intra în conflict cu aceasta. De exemplu, consultând proiectul viitorului cod al amenajării teritoriului, urbanismului și construirii¹⁹, se poate observa o tendință a legiuiitorului de abandonare a regulii principale de determinare a naturii juridice. În acest sens, dacă potrivit art. 263 alin. (1) din proiectul CATUC natura juridică a certificatului de urbanism este aceea de *act de informare* (în acord cu definiția cuprinsă la momentul actual în art. 29 din Legea nr. 350/2001²⁰), în art. 264 și art. 267, același legiuiitor face distincție, din punct de vedere al naturii juridice, între *certificatul de urbanism pentru informare* – definit ca fiind „rezultatul operațiunii administrative prin care autoritatea administrației publice locale face cunoscut regimul juridic, economic și tehnic...” – și *certificatul de urbanism pentru construire/desființare pentru clădiri și amenajări* – pe care

18 Faptul că majoritatea elementelor de procedură premergătoare actului administrativ final nu sunt de natură să afecteze drepturile și interesele cetățenilor a fost subliniat și în doctrina franceză; a se vedea P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA, *Traite de droit administratif*, Tome 2, Ed. Dalloz, Paris, 2011, p. 167.

19 Pe viitor: CATUC.

20 Art. 29 alin. (1) din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul (M.Of.: 373/10 iulie 2001) definește certificatul de urbanism ca fiind „actul de informare cu caracter obligatoriu prin care autoritatea administrației publice județene sau locale face cunoscute regimul juridic, economic și tehnic al imobilelor și condițiile necesare în vederea realizării unor investiții...”

legiuitorul îl califică ca *act administrativ*²¹.

B CRITERIUL DE DISTINCȚIE DE DREPT ADMINISTRATIV VERSUS CALIFICAREA DATĂ DE LEGIUITOR ACTELOR DE REGLEMENTARE DE MEDIU

Trecând în sfera actelor de reglementare de mediu observăm că legiuitorul a determinat expres natura juridică a majorității acestor manifestări de voință – aceea de *acte administrative*²². Calificarea legală rezultă din definițiile fiecărui tip de act de reglementare cuprinse în conținutul art. 2 din OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului, dar și din reglementările speciale în materia actelor de reglementare de mediu. În acest sens, art. 2 lit. a) din Legea nr. 292/2018 în materia evaluării impactului asupra mediului²³ definește *acordul de mediu* ca fiind un act administrativ. Totodată, art. 2 lit. a) din HG nr. 1076/2004 privind evaluarea de mediu a planurilor și programelor²⁴ califică *avizul de mediu* ca act tehnico-juridic. La fel, diversele *autorizații de mediu* sunt calificate prin OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului ca acte administrative.

Calificarea legiuitorului ridică semne de întrebare din cel puțin două perspective – pe de o parte, așa cum vom arăta, tinde să intre în anumite situații în conflict cu regula principală de drept administrativ ce diferențiază actele administrative de simplele

21 Fără a constitui obiectul prezentului studiu, nu putem să nu sesizăm caracterul criticabil al calificării legale a certificatului de urbanism pentru construire/desființare ca act administrativ, de vreme ce efectul juridic – nașterea dreptului de a realiza/de a desființa anumite lucrări de construcții – își are izvorul în autorizația de construire/de desființare.

22 Legiuitorul național a omis să stabilească natura juridică a deciziei etapei de încadrare.

23 Legea nr. 292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, M.Of.: 1043/10 decembrie 2018.

24 HG nr 1076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe, M.Of.: 707/5 august 2004.

operațiuni administrative; pe de altă parte, stabilește aceeași natură juridică pentru întreaga sferă de acte de reglementare de mediu, fără a ține cont de specificul fiecărei astfel de manifestări de voință.

Confruntând calificarea legiuitorului cu regula de drept administrativ, observăm că în cazul majorității actelor de reglementare de mediu din chiar definiția legală reiese faptul că, în sine, ele nu produc, ca regulă, *efecte substanțiale*, ci doar *procedurale*, constituind pași procedurali necesari în vederea realizării unui plan, program sau proiect de construire. Calificarea legiuitorului contrazice, astfel, în anumite situații, natura juridică determinată după regula producerii de efecte juridice.

1 *Decizia etapei de încadrare*

Prima manifestare de voință provenind de la autoritățile competente pentru protecția mediului, interpusă în procedura de urbanism premergătoare adoptării unui plan urbanistic sau în procedura autorizării lucrărilor de construcții o constituie *decizia etapei de încadrare*. În materia procedurii de adoptare a planurilor de urbanism, autoritățile competente stabilesc prin această decizie, pe baza unor criterii legale, dacă planul supus analizei poate avea efecte semnificative asupra mediului (situație în care se impune efectuarea evaluării de mediu) sau nu (art. 11 din HG nr. 1076/2004). La fel, în procedura de autorizare a executării lucrărilor de construcții, prin decizia etapei de încadrare autoritatea competentă pentru protecția mediului stabilește dacă beneficiarul proiectului de construire este obligat să urmeze procedura de evaluare a impactului asupra mediului sau, din contră, este scutit de această obligație (art. 9 din Legea nr. 292/2018). Legiuitorul păstrează tăcerea în privința naturii juridice a deciziei etapei de încadrare din cadrul procedurii premergătoare adoptării planurilor de urbanism. În

schimb, același legiuitor național califică implicit această decizie ca act administrativ prin dispozițiile Legii nr. 292/2018 în materia evaluării impactului asupra mediului al proiectelor de construire – statuând că orice act, decizie sau omisiune a autorității competente pentru protecția mediului care face obiectul participării publicului (deci și decizia etapei de încadrare) poate face obiectul acțiunii în contencios administrativ [art. 21 alin. (1) din Legea nr. 292/2018].

Având ca premisă distincția între efectele pur procedurale și efectele substanțiale ale manifestărilor de voință administrative, credem că decizia etapei de încadrare nu poate fi calificată automat ca act administrativ, ci trebuie analizat conținutul concret al acesteia. Astfel, în situația în care prin această decizie autoritatea competentă pentru protecția mediului informează titularul asupra lipsei necesității efectuării evaluării de mediu, credem că decizia etapei de încadrare produce exclusiv efecte procedurale, permițând titularului înaintarea în procedura de urbanism/de autorizare a lucrărilor de construcții. Decizia etapei de încadrare ar trebui să aibă, așadar, în această ipoteză, natura juridică de simplă operațiune administrativă.

În ipoteza în care prin această decizie autoritatea competentă pentru protecția mediului pune în vedere titularului planului de urbanism sau al proiectului de construire necesitatea de a efectua, cu sprijinul specialiștilor în domeniu, evaluarea efectelor pe care planul/proiectul le va avea asupra mediului natural, natura juridică a deciziei etapei de încadrare poate fi în mod justificat pusă sub semnul întrebării. Dată fiind instituirea unei obligații în sarcina titularului – de a urma procedura de evaluare de mediu – am putea califica decizia etapei de încadrare ca act administrativ, producător de efecte juridice. Cu toate acestea, având în vedere distincția între efectele procedurale și cele substanțiale ale unei manifestări de voință administrative, sesizăm că nici în această situație decizia etapei de încadrare nu determină blocarea procedurii de urbanism sau

de autorizare a lucrărilor de construcții, ci permite titularului planului/proiectului înaintarea în procedură, supusă anumitor condiții suplimentare. Credem că, similar calificării trasate de instanța supremă certificatului de urbanism, decizia etapei de încadrare are, din perspectiva efectelor juridice produse, mai degrabă natura juridică de simplă operațiune material-tehnică. Calificarea acestei decizii ca act administrativ de către legiuitorul național poate să fie însă justificată de nevoia de a recunoaște persoanelor vătămate prin această manifestare de voință – membri ai publicului interesat să participe în procedurile complexe de evaluare de mediu – dreptul de a o ataca în fața instanței de contencios administrativ.

2 *Avizul de mediu și acordul de mediu*

Așa cum rezultă din prevederile HG nr. 1076/2004 instituind procedura complexă de evaluare de mediu, *avizul de mediu* constituie actul tehnico-juridic emis în urma finalizării procedurii de evaluare de mediu ce precedă adoptarea unui plan sau program. Această manifestare de voință confirmă integrarea aspectelor privind protecția mediului în planul supus adoptării (art. 2 pct. 13 din OUG nr. 195/2005) – actul administrativ final. *Avizul de mediu* are, așadar, rolul de a confirma că, în adoptarea unui plan urbanistic și, ulterior, în implementarea acestuia prin proiecte concrete de construire, vor fi luate măsuri suficiente de prevenire, reducere sau compensare a efectelor negative asupra mediului natural. În acest context este discutabil dacă *avizul de mediu* conduce, prin sine, la nașterea, modificarea sau stingerea unei situații juridice. În mod similar, *acordul de mediu* stabilește condițiile și măsurile pentru protecția mediului care trebuie respectate în cadrul realizării unui proiect de construire (art. 2 pct. 3 din OUG nr. 195/2005). Enumerarea, cu titlu informativ, a unor măsuri ce se impun a fi respectate, ne determină să înclinăm spre natura juridică de operațiune administrativă a acestui acord,

care permite înaintarea în procedura de realizare a proiectului – dreptul efectiv de a realiza acest proiect având ca izvor actul final, autorizația de construire.

Privite din perspectiva finalității lor, cele două acte de reglementare de mediu echivalează cu anumite etape procedurale ce se impun a fi urmate în vederea realizării unui plan sau proiect, astfel că între voința legiuitorului în privința naturii lor juridice și natura juridică determinată în temeiul regulii de drept administrativ poate fi sesizată, în anumite ipoteze, o ruptură. Această ruptură a fost sesizată și în doctrină. Astfel, în privința avizului de mediu se arată că ar reprezenta un aviz conform ale cărui prevederi „sunt obligatorii pentru adoptarea/emiterea/aprobarea documentelor cărora li se adresează și față de care certifică integrarea considerentelor privind protecția mediului²⁵”. În același sens se subliniază că avizul de mediu reprezintă, ca natură juridică, un aviz conform a cărui solicitare și ale cărui prevederi sunt obligatorii, funcția lui esențială fiind aceea de a asigura respectarea unor exigențe ecologice în emiterea actelor administrative finale²⁶. În privința acordului de mediu, doctrina evidențiază „poziția intermediară, între avize și autorizații, cu un profil juridic specific, datorită scopului urmărit și regimului juridic aplicabil”²⁷. Atribuirea unei

25 F. STÂRC-MECLEJAN, op.cit., p. 174-175. Aceeași autoare arată, în privința acestor avize, că „... funcția lor esențială este aceea de a asigura integrarea aspectelor privind protecția mediului în planul sau programul ce poate avea sau are un impact semnificativ asupra mediului, dar al căror obiectiv principal definitoriu este de altă natură. Aceste cerințe ale avizului reprezintă o condiție de legalitate a însuși actului ce urmează a fi emis, neobținerea sa atrăgând nulitatea absolută a actului respectiv. Neconstituind acte administrative (de mediu) de sine stătătoare, ci operațiuni tehnico-juridice, avizele nu pot fi contestate în justiție decât odată cu actul pe care îl condiționează.”

26 M. DUȚU, A. DUȚU, *Dreptul mediului*, ed. a 4-a, C.H.Beck, București, 2014, p. 181. Aceiași autori arată însă că autorizația de mediu este *actul administrativ* în baza căruia se poate desfășura o anumită activitate, *Ibidem*, p. 182.

27 F. STÂRC-MECLEJAN, op.cit., p. 175-176.

poziții intermediare acordului de mediu este însă criticabilă, dat fiind faptul că nu clarifică natura juridică reală a acestei manifestări de voință administrative – act administrativ sau operațiune administrativă.

Nu excludem însă producerea de efecte juridice chiar prin acordul de mediu sau avizul de mediu în măsura în care prin aceste manifestări de voință administrative sunt instituite obligații de mediu de respectat în faza de execuție a proiectului prin care este implementat un plan urbanistic – de exemplu, obligația de a realiza traseul unei viitoare artere de circulație numai în varianta în care acesta ocolește un sit natural protejat; obligația de a amenaja o rampă specială de colectare a deșeurilor în faza de execuție a unui proiect de construire. În această situație, credem că cele două acte de reglementare de mediu produc efecte juridice proprii – obligații de mediu concrete – având, deci, natura juridică de acte administrative.

3 *Diversele autorizații de mediu*

Determinând nașterea dreptului de a desfășura o anumită activitate cu potențiale efecte asupra mediului natural, autorizațiile de mediu au natura juridică de acte administrative²⁸. Calificarea legiuitorului corespunde, așadar, naturii juridice determinate după criteriul producerii de efecte juridice. Cu toate acestea, definițiile legale ale acestor autorizații de mediu nu excelează prin claritate, neafirmând expres efectele juridice ale actului administrativ definit – autorizația de mediu constituie, potrivit legiuitorului, actul administrativ „*prin care sunt stabilite condițiile și/sau parametrii de funcționare ai unei activități*”²⁹ (art. 2 pct. 9 din OUG nr. 195/2005), iar autorizația

²⁸ Doctrina subliniază natura juridică de act administrativ individual a autorizației de mediu – stabilind drepturi și/sau obligații determinate: *Ibidem*.

²⁹ Din definiția legală ar putea să rezulte o altă concluzie în privința naturii juridice a autorizației de mediu – de vreme ce prin această manifestare de

privind activitățile cu organisme modificate genetic stabilește „condițiile de introducere deliberată în mediu și/sau pe piață” a acestor organisme (art. 2 pct. 11 din OUG nr. 195/2005). Singura autorizație în această materie care, chiar prin definiția dată de legiuitor, sugerează natura juridică de act administrativ este *autorizația integrată de mediu*, care „acordă dreptul de a exploata o instalație”³⁰.

Lipsa de corelare între determinarea legii și regula principală de drept administrativ constituie sursa divergențelor doctrinare – în timp ce, așa cum am arătat, o parte a doctrinei sesizează conflictul dintre calificarea legală și natura juridică determinată potrivit regulii producerii de efecte juridice, alți autori confirmă voința legiuitorului, subliniind natura de acte administrative a tuturor *actelor de reglementare de mediu*³¹, respectiv caracterul lor generator de drepturi³².

Concluzionând, credem că atât aceste divergențe cât și dificultățile practice întâmpinate în soluționarea litigiilor de contencios administrativ având ca obiect actele de reglementare de mediu ar putea fi soluționate, cel puțin parțial, prin consacrarea legală a criteriului producerii de efecte juridice

voință administrativă sunt stabilite condițiile și parametrii de funcționare a unei activități umane, nu autorizația de mediu în sine dă naștere dreptului de a desfășura activitatea în cauză, ci dreptul preexistă în temeiul unei alte autorizații (de pildă, o autorizație de funcționare). În acest context, am putea califica autorizația de mediu ca act administrativ producător de efecte juridice numai în măsura în care prin aceasta ar fi stabilite obligații de mediu de sine stătătoare (legate de activitatea concretă desfășurată) în sarcina titularului.

30 Potrivit art. 2 pct. 10 din OUG nr. 195/2005, autorizația integrată de mediu constituie „actul administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului [...] care acordă dreptul de a exploata în totalitate sau în parte o instalație, în anumite condiții, care să garanteze că instalația corespunde prevederilor privind prevenirea și controlul integrat al poluării...”

31 L. DOGARU, *Dreptul mediului*, Ed. a 2-a, Pro Universitaria, București, 2020, p. 275.

32 A.B. ILIE, *Dreptul mediului*, C.H. Beck, București, 2017, p. 270.

dezvoltat prin jurisprudența instanței supreme în materia dreptului urbanismului. În acest sens, în măsura în care un act de reglementare de mediu produce prin sine *efecte juridice substanțiale* – dând naștere unor drepturi sau obligații de sine stătătoare – acesta are natura juridică de act administrativ. În ipoteza în care un aviz de mediu sau un acord de mediu se limitează exclusiv la enumerarea unor condiții de realizare a unui plan urbanistic sau a unui proiect de construire, neinstituind prin sine nicio obligație determinată în sarcina titularului și neconstituind sursa dreptului de construire, credem că acesta trebuie calificat ca simplă operațiune administrativă. Cu toate acestea, în contextul voinței exprese a legiuitorului, toate actele de reglementare de mediu trebuie calificate la momentul actual ca *acte administrative*. Consecința practică cea mai importantă a acestei calificări legale o constituie admisibilitatea unei acțiuni directe în contencios administrativ împotriva acestora.

C ACTUL „DE REGLEMENTARE” DE MEDIU – VERITABIL ACT REGLEMENTAR?

Denumirea generică dată de legiuitor diverselor avize, acorduri și autorizații de mediu – aceea de „*acte de reglementare*” – ridică un nou semn de întrebare, relativ la caracterul normativ sau, din contră, individual al acestor acte administrative de mediu.

Binomul acte administrative normative – acte administrative individuale consacrat în dreptul administrativ român își are originile în clasică distincție din dreptul administrativ francez între actele reglementare și actele non-reglementare³³, doctrina

33 C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, t. II, LGDJ, Paris, 1983, p. 408. Actul de reglementare este, potrivit doctrinei franceze, un act creator de vocații, în timp ce actul individual este un act creator de drepturi; a se vedea J.-M. RAINOUD, *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, LGDJ, Paris, 1966, p. 123. Distincția act individual-act normativ nu reflectă însă în oglindă categoriile act reglementar-act non-reglementar pentru că scapă din

franceză înțelegând prin *actul reglementar* un act care edictează o normă generală și impersonală, vizând anumite categorii de destinatari determinabili, și nu destinatari determinați în mod individual³⁴.

Potrivit doctrinei, criteriul de distincție între cele două categorii fundamentale de acte administrative îl constituie *determinabilitatea persoanelor* cărora li se adresează actul – actul normativ are „o aplicabilitate generală, asupra unui număr nedeterminat de persoane (dar determinabil ulterior, în mod progresiv, la momentul/momentele de aplicare concretă a actului)³⁵”, în timp ce actul administrativ individual se aplică unui număr determinat de persoane, expres nominalizate în conținutul său.

Manifestările de voință administrative emise în materia mediului și urbanismului sunt calificate de legiuitorul național ca acte administrative, același legiuitor păstrând însă tăcerea asupra caracterului lor normativ sau individual. Denumirea generică sub care sunt reunite toate aceste manifestări de voință administrativă – aceea de *acte de reglementare de mediu* – ne conduce la o primă idee: prin determinarea legii, acestea ar avea mai degrabă o natură normativă, impersonală și generală.

Definițiile date de legiuitor fiecărui astfel de aviz, acord sau fiecărei autorizații de mediu, dar și o analiză sumară a

vedere și o subcategorie a actelor non-reglementare dezvoltată în sistemul de drept francez, și anume pe cea a actelor administrative particulare, așa numitele *decizii de speță*, după cum au fost ele denumite în doctrina franceză; a se vedea I. POIROT-MAZÈRES, Les décisions d'espèce, în *Revue de droit public et de la science politique*, 1992, p. 443; B. SEILLER, *Droit administratif*, t. 2. *L'action administrative*, ed. a II-a, Flammarion, 2005, p. 135-141.

34 P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA, op.cit., p. 186.

35 Ov. PODARU, *O problemă simplă, complicată de jurisprudență: natura juridică a documentațiilor de urbanism (PUG, PUZ, PUD)*, în SUBB. Iurisprudentia, nr. 1/2020, p. 72, online: [https://doi.org/10.24193/SUBBiur.65\(2020\).1.4](https://doi.org/10.24193/SUBBiur.65(2020).1.4)⁷. Potrivit autorului, spre deosebire de actul administrativ normativ, actul administrativ individual nu poate exista în lipsa destinatarului său determinat; *Ibidem*, p. 80.

specificului acestora conduc însă la o altă concluzie, așa cum vom arăta – caracterul *reglementar* nu este specific tuturor actelor administrative de mediu.

1 *Avizul de mediu*

Aflându-se între primele manifestări de voință administrative „de mediu” integrate în procedura de urbanism și construire, avizul de mediu precedă, de regulă, adoptarea unui plan urbanistic general/zonal/de detaliu, confirmând integrarea considerațiilor privind protecția mediului în procedura de elaborare a planului în cauză³⁶. Stabilind anumite condiții generale și măsuri de protecție sau confirmând respectarea exigențelor de mediu prin planul urbanistic pe care îl precede, credem că avizul de mediu trebuie încadrat în categoria actelor administrative normative, calificarea sa ca *act de reglementare* fiind în acord, deci, cu natura sa juridică.

Faptul că avizul de mediu are ca beneficiar titularul unui plan urbanistic nu este de natură să conducă la o calificare diferită, de vreme ce toate condițiile generale de implementare a planului având ca scop protecția mediului rămân pe deplin aplicabile oricărui alt titular ulterior al aceluiași plan, deci oricărui alt destinatar determinabil în funcție de momentul aplicării concrete a avizului de mediu. Mai mult, calificarea avizului de mediu ca act administrativ normativ apare ca firească în contextul în care acest act administrativ de mediu precede și este în strânsă legătură cu planul urbanistic având același caracter normativ³⁷.

36 Întreaga procedură de evaluare de mediu pentru planuri și programe finalizată prin obținerea avizului de mediu este reglementată prin HG nr. 1076/2004.

37 ICCJ, Completul pentru soluționarea recursurilor în interesul legii, s-a pronunțat prin Decizia nr. 12/2021 în dosarul nr. 1133/1/2021 (M.Of.: 933/30 septembrie 2021) asupra naturii juridice a hotărârii de consiliu local de aprobare a unui plan urbanistic zonal, stabilind natura de act administrativ normativ a acesteia.

Dată fiind relația aviz de mediu – plan urbanistic, credem că același raționament de calificare a documentațiilor de urbanism ca acte administrative normative poate fi translatat și în materia avizului de mediu. Astfel, cu toate că la momentul emiterii avizului de mediu, calitatea de titular al planului urbanistic supus evaluării de mediu aparține unei singure persoane (proprietarul suprafeței reglementate prin respectivul plan urbanistic), toate obligațiile de mediu instituite prin avizul de mediu și aflate în strânsă legătură cu planul vor fi pe deplin aplicabile unui dobânditor ulterior al terenului³⁸. Avizul de mediu nu este, așadar, legat *sine qua non* de persoana având calitatea de titular al planului supus evaluării de mediu la momentul emiterii sale, fiind aplicabil cu titlu general oricărui alt dobânditor ulterior al suprafeței de teren reglementate prin planul urbanistic.

2 Acordul de mediu

Potrivit dispozițiilor Legii nr. 292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului,

38 Ov. PODARU, *O problemă simplă, complicată de jurisprudență...* op.cit., p. 88. Potrivit autorului, existența unei *calități* determinate (aceea de proprietar al suprafeței de teren căreia i se aplică documentația de urbanism) nu înlătură caracterul de act administrativ normativ al unui plan urbanistic. Într-o manieră clară, ce impune citarea, același autor compară natura juridică a documentațiilor de urbanism cu cea a autorizațiilor de construire, subliniind că desemnarea unui beneficiar al PUZ-ului sau PUD-ului în cuprinsul planului nu determină o altă calificare a acestor planuri – „Dacă în timpul perioadei de valabilitate a autorizației de construire, operează un transfer al dreptului de proprietate asupra terenului, pentru a putea construi, cumpărătorului trebuie să-i fie cesionat și beneficiul autorizației (dreptul de a construi) [...] În schimb, în cazul în care se schimbă proprietarul terenului care face obiectul PUZ-ului, dobânditorului îi va fi aplicabil PUZ-ul fără a-i fi cesionat și planul urbanistic zonal, acesta fiindu-i aplicabil automat întrucât, prin dobândirea proprietății ori a altui drept real, succesorul a dobândit calitatea cerută pentru a intra sub câmpul de aplicare al documentației de urbanism, aceea de proprietar al terenului”. *Ibidem*, p. 94.

acordul de mediu ca act final stabilește *condițiile și măsurile pentru protecția mediului* de respectat în ipoteza realizării unui proiect. Cu toate că termenul *condiții* ar putea să determine calificarea acordului de mediu ca act administrativ normativ, credem că încadrarea acestui act de mediu într-una din cele două categorii fundamentale ale actelor administrative trebuie să aibă ca premisă relația acord de mediu – autorizație de construire. Fiind un act premergător autorizației de construire pentru un proiect – autorizație având natura de act administrativ individual, vizând un beneficiar determinat – și stabilind modul concret în care trebuie implementat proiectul în cauză astfel încât prejudiciul eventual adus mediului natural să fie minim – înclinăm spre calificarea acordului de mediu ca act administrativ individual³⁹, în măsura în care acesta instituie obligații de mediu specifice titularului proiectului de construire.

3 Decizia etapei de încadrare

Așa cum am subliniat, prin decizia etapei de încadrare autoritatea competentă pentru protecția mediului aduce la cunoștința titularului unui plan de urbanism sau al unui proiect de construire obligativitatea sau, din contră, lipsa obligativității evaluării de mediu. Cu toate că înclinăm spre calificarea acestei manifestări de voință administrativă ca simplă operațiune

39 Natura de act administrativ individual a acordului de mediu a fost subliniată în jurisprudență - „Ca act administrativ individual, acordul de mediu are caracter obligatoriu și executoriu, în acest sens fiind și dispozițiile art. 94 alin. (1) lit. b) din OUG nr. 195/2005, în conformitate cu care respectarea condițiilor din actele de reglementare obținute reprezintă o obligație a tuturor persoanelor fizice și juridice, precum și cele ale art. 17 din același act normativ, potrivit cărora nerespectarea prevederilor acordului de mediu atrage suspendarea acestuia de către autoritatea emitentă, iar, în final, anularea acordului, cu consecința interzicerii desfășurării proiectului sau a activității pentru care a fost emis”. A se vedea: CAB, Sec. VIII cont.adm.fisc., sent.civ. nr. 3945/10 decembrie 2013, online: <https://sintact.ro/>.

material-tehnică, nu putem să facem abstracție de calificarea acesteia ca act administrativ prin voința legiuitorului național. Dată fiind această natură juridică, considerăm că includerea deciziei etapei de încadrare într-una dintre cele două categorii fundamentale ale actului administrativ este determinată direct de procedura de evaluare de mediu în care este integrată această decizie. În măsura în care decizia etapei de încadrare este integrată procedurii de evaluare de mediu pentru planuri (finalizată prin obținerea avizului de mediu), credem că decizia are același caracter de act administrativ normativ pe care îl are avizul de mediu, tocmai pentru că destinatarul acestor manifestări de voință administrative este unul determinabil la un moment concret în timp, având calitatea de proprietar al suprafeței de teren reglementate. În schimb, în ipoteza în care decizia etapei de încadrare este integrată procedurii de obținere a acordului de mediu pentru un proiect de construire având un beneficiar determinat (titularul autorizației de construire), înclinăm spre calificarea deciziei ca act administrativ individual.

4 *Diversele autorizații de mediu*

Similar analizei acordului de mediu, și în cazul autorizațiilor de mediu este discutabilă natura de act administrativ normativ, de reglementare, tocmai pentru că la nivel principal noțiunea de *autorizație* sugerează un destinatar determinat, beneficiar al acesteia. Chiar calificând această manifestare de voință ca *act de reglementare*, legiuitorul național înclină spre încadrarea autorizațiilor de mediu în categoria actelor administrative individuale, definind *autorizația integrată de mediu* ca fiind un act administrativ care *acordă dreptul* de a exploata o instalație, deci un act *individual*, căci actele administrative normative nu dau naștere la drepturi subiective, ci doar la vocații (drepturi

eventuale)⁴⁰.

Concluzionând, în contextul în care o parte semnificativă a actelor administrative de mediu nu urmărește edictarea unor norme generale și impersonale, ci acestea au ca obiect instituirea în sarcina titularului unui proiect de construire sau al unei activități economice a unor obligații specifice de protecție a mediului natural, apreciem că s-ar impune, *de lege ferenda*, abandonarea denumirii generice de *acte de reglementare* în favoarea termenului de *acte administrative de mediu*⁴¹. Acest termen este de natură să înlăture, prin simplitatea sa, lipsa de corelare între denumirea generică și natura juridică a manifestărilor de voință administrative supuse analizei, subliniind totodată specificul acestora – actele administrative de mediu sunt rezultatul procedurilor complexe de evaluare a efectelor pe care un plan, un proiect sau o activitate umană le are asupra mediului natural.

40 Jurisprudența a reținut natura de act administrativ individual a autorizației de mediu; a se vedea CA Craiova, Sec.cont.adm.fisc., dec. nr. 734/10 martie 2021, online: <https://sintact.ro/>, CAB, Sec. IX cont.adm.fisc., dec. nr. 1045/31 octombrie 2019, online: <https://sintact.ro/>.

41 Dată fiind calificarea acestor manifestări de voință ca acte administrative, prin voința legiutorului.

III

DISCUȚIE ASUPRA INTRĂRII ÎN CIRCUITUL CIVIL A ACTULUI ADMINISTRATIV DE MEDIU CU CARACTER INDIVIDUAL

Sursă a divergențelor doctrinare, noțiunea de „intrare în circuitul civil” este edictată în cuprinsul art. 1 alin. (6) LCA – prevedere legală instituind dreptul administrației publice de a solicita instanței de contencios administrativ anularea propriului act administrativ în ipoteza în care acesta „nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice”.

Data fiind absența unei definiții a *circuitului civil*⁴², semnificația acestei noțiuni a fost dezvoltată doctrinar, subliniindu-se că această împrejurare poate să fie constituită de încheierea unui act juridic sau realizarea unei operațiuni juridice pe baza actului administrativ, iar până la încheierea unui act civil sau de dreptul muncii, comercial sau efectuarea unei operațiuni material-tehnice (săparea fundației unei construcții, spre exemplu), actul administrativ ar putea fi revocat de emitentul său⁴³.

42 Noțiunea de „*circuit civil*” figurează în prevederile art. 553 alin. (4) C.civ. potrivit căruia bunurile proprietate privată fac parte din circuitul civil respectiv art. 1229 C.civ. în acord cu care pot face obiectul prestațiilor contractuale exclusiv bunurile parte a circuitului civil, fără a fi definită.

43 D.C. DRAGOȘ, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*. ed. a II-a, C.H.Beck, București, 2009, p. 51.

Procedând la o interpretare mai largă a noțiunii, doctrina arată că ar putea fi avute în vedere, ca un *circuit civil lato sensu*, „... chiar și efectele generate de eventuale acte administrative individuale «subsecvente», mai ales că aceste efecte pot fi de natură civilă (cum ar fi în cazul actelor administrative cu «impact» în materia proprietății private), cu precizarea că, din punctul nostru de vedere, prin «subsecvent» nu se evocă un raport de tipul act normativ-act individual emis în aplicarea celui normativ, ci emiterea unui act individual (nelegal) urmată de emiterea unor acte individuale ulterioare «prilejuite» de situația juridică propusă de actul inițial, cum ar fi: numirea unei conduceri administrative (actul nelegal) care emite acte individuale creatoare de drepturi subiective (actele «subsecvente»); hotărârea Guvernului prin care se transferă un bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei localități (actul nelegal), urmată de hotărârea consiliului local de atribuire a bunului în folosința gratuită a unei asociații de utilitate publică.⁴⁴”

Semnificația noțiunii în discuție a fost însă limitată de o parte a doctrinei de drept administrativ la raporturile juridice private cu conținut patrimonial, constând în „totalitatea actelor juridice prin care bunurile (privite ca valori patrimoniale) sau drepturile exercitate asupra acestora, circulă de la un subiect de drept la altul⁴⁵”. În acord cu această opinie doctrinară, nu orice act administrativ poate să intre în circuitul civil, ci numai actele administrative având un conținut patrimonial. Credem că această ultimă interpretare a *circuitului civil* este în acord cu dispozițiile art. 553 alin. (4) C. civ. privind bunurile obiect al proprietății private, fiind confirmată prin hotărârea prealabilă

44 A. S. CIOBANU, Inaplicabilitatea art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ în cazul actelor administrative cu caracter normativ, în *Forum Juridic*, nr. 1/2024, p. 52. Același autor arată că, raportat la sintagma „încheiate” din cuprinsul tezei a II-a a art. 1 alin. (6) LCA, poate fi considerată corectă interpretarea că cel puțin la nivel principial actul administrativ inițial intră în circuitul civil după ce în baza lui se încheie contracte. Totodată, se arată că simpla comunicare și, ulterior, intrarea în vigoare a actului administrativ nu echivalează cu intrarea în circuitul civil; *Ibidem*, p. 53.

45 Ov. PODARU, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ, Repere noi pentru o teorie altfel. t. 2. Regimul juridic*, ed. a II-a, Hamangiu, București, 2022, nr. 417.

(pe viitor: HP) nr. 74/2023 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în interpretarea dispozițiilor art. 1 alin. (6) LCA⁴⁶. În acord cu instanța supremă, „Circuitul civil reprezintă suma raporturilor juridice private, văzute în dinamica lor (pg. 86)”.

În absența unei precizări exprese în conținutul art. 1 alin. (6) LCA, dezbaterile doctrinare au gravitat de-a lungul timpului în jurul categoriei actelor administrative unilaterale susceptibile să intre în circuitul civil⁴⁷. Prin decizia HP nr. 74/2023 antemenționată, instanța supremă a clarificat nu numai

46 ICCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 74/2023 referitor la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, respectiv posibilitatea autorității publice emitente a unui act administrativ unilateral cu caracter normativ de a solicita instanței anularea acestuia, M.Of.: 12/8 ianuarie 2024.

47 În acest sens, s-a arătat că, deși textul art. 1 alin. (6) LCA nu face distincție între actele administrative normative și actele administrative individuale, s-ar impune ca actele administrative normative să poată fi revocate oricând; a se vedea D. C. DRAGOȘ, *Legea contenciosului administrativ...*, op.cit., p. 52-53. Un alt autor subliniază că dobândirea caracterului irevocabil prin intrarea în circuitul civil este specifică doar actelor administrative individuale, evidențiind condițiile pe care un astfel de act trebuie să le îndeplinească pentru a fi considerat irevocabil: „(i) să fie individual; (ii) să creeze un efect patrimonial; (iii) dreptul să fi fost dobândit cu bună-credință de beneficiar; (iv) dreptul dobândit prin act să fi fost deja tranzacționat (să fi făcut deja obiectul unui act juridic civil); (v) între actul administrativ inițial și actul civil subsecvent să fie o legătură atât de strânsă, încât, în temeiul principiului *resolutio iure dantis resolvitur ius accipientis*, revocarea primului să atragă desființarea celui de-al doilea”; a se vedea Ov. PODARU, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ [...] t. 2...*, op.cit., nr. 418. Cu privire la caracterul revocabil și, deci, inaplicabilitatea dispozițiilor art. 1 alin. (6) LCA actelor administrative normative, s-a arătat că „Principial, o reglementare generală – legală sau infralegală – poate fi «retrasă» oricând (prin abrogare/revocare) iar o asemenea măsură va produce, în mod firesc, efecte *ex nunc*, fără a afecta raporturile juridice «consumate» anterior și actele individuale deja emise. Așadar, revocarea unui act administrativ normativ nu ar fi decât o aplicație a «abrogării», cu efecte numai pentru viitor, cel puțin în situația în care se dispune din rațiuni de «oportunitate» (adică fără a exista un viciu legal)”; a se vedea A.S. CIOBANU, op.cit., p. 54-55.

semnificația *circuitului civil*, ci și sfera actelor administrative ce intră sub incidența art. 1 alin. (6) LCA – confirmând orientarea doctrinară în sensul că intrarea în circuitul civil este specifică exclusiv actelor administrative individuale.

Potrivit instanței supreme, actul administrativ normativ este incompatibil cu noțiunea de circuit civil, întrucât „acesta creează numai vocații, nu și drepturi subiective (efective), apte să fie obiectul unui raport juridic de drept privat [...] Intrarea în circuitul civil se referă la nașterea de raporturi juridice concrete și drepturi subiective pe care un act administrativ normativ nu le poate genera prin el însuși.” (pg. 86-87). Înalta Curte a evidențiat faptul că „actele administrative normative se aplică prin emiterea subsecventă de acte administrative cu caracter individual sau prin încheierea de acte juridice civile, iar drepturile și obligațiile concrete născute din acestea pot eventual face ulterior obiectul unor raporturi juridice de drept privat. Aceasta nu înseamnă însă că, într-un asemenea caz, actul administrativ normativ a intrat în circuitul civil. Doar actul administrativ individual subsecvent care dă naștere unor drepturi concrete intră în circuitul civil, nu și actul administrativ normativ care stabilește reguli generale și abstracte și care, așadar, nu pot face obiectul unui raport juridic de drept privat.” (pg. 89)”

Având ca premisă sfera de aplicare a dispozițiilor art. 1 alin. (6) LCA – actele administrative unilaterale cu caracter individual, vom analiza incidența textului legal în materia actelor de reglementare de mediu.

1 *Avizul de mediu*

În contextul în care natura juridică a avizului de mediu este aceea de act administrativ normativ, acesta nu este susceptibil să devină irevocabil prin *intrarea în circuitul civil*. Considerăm că nici eventuala aprobare a planului urbanistic în considerarea căruia a fost parcursă procedura de evaluare strategică de mediu finalizată prin obținerea avizului de mediu nu ar putea să determine irevocabilitatea acestei manifestări de voință de mediu. Concluzia decurge din caracterul de sine stătător al

actului administrativ de mediu – de vreme ce avizul stabilește reguli de protecție a mediului, având un conținut propriu, în măsura constatării unei nelegalități proprii acestuia de către autoritatea competentă pentru protecția mediului, chiar ulterior aprobării planului, revocarea pentru motivul de nelegalitate specific avizului de mediu ar fi posibilă.

2 *Acordul de mediu*

La nivel teoretic, actele administrative de mediu având caracter individual sunt susceptibile să devină irevocabile prin *intrarea în circuitul civil*. Această afirmație principială este însă greu de aplicat în toate situațiile acordului de mediu. Constituind un pas premergător obținerii autorizației de construire – actul administrativ final în temeiul căruia se încheie contracte civile de antrepriză ce determină *intrarea în circuitul civil* a autorizației, acordul de mediu în sine nu constituie izvorul drepturilor ulterior tranzacționate prin aceste contracte civile. Nu putem vorbi, așadar, de o *intrare în circuitul civil* a acordului de mediu din perspectiva actelor juridice civile încheiate în vederea executării în concret a proiectului de construire. Același acord de mediu poate institui însă și anumite obligații concrete de mediu de respectat în timpul fazei de execuție a proiectului (plasarea unor panouri pentru izolare fonică; folosirea unor tehnologii sustenabile care să afecteze într-o măsură cât mai mică mediul natural pe parcursul realizării lucrărilor). Dat fiind faptul că în această ipoteză încheierea actelor juridice civile pentru achiziția unor astfel de panouri/utilaje are ca izvor chiar acordul de mediu prin care se instituie dreptul și totodată obligația investitorului de a achiziționa astfel de elemente de infrastructură și utilaje, se poate afirma că prin încheierea acestor acte subsecvente acordul de mediu a *intrat în circuitul civil*.

3 Autorizațiile de mediu

Data fiind natura de acte administrative cu caracter individual, autorizațiile de mediu intră în câmpul de aplicare al art. 1 alin. (6) LCA, dând naștere unor efecte patrimoniale susceptibile de a fi tranzacționate ulterior prin acte juridice civile. De exemplu, anexa nr. 1 la Procedura de emitere a autorizației de mediu⁴⁸ reglementează activitatea de comerț cu ridicata al deșeurilor și resturilor. În măsura în care titularul autorizației de mediu tranzacționează beneficiul acestei autorizații prin acte juridice de subcontractare a activității de ridicare a deșeurilor și resturilor, se poate considera că actul administrativ de mediu a *intrat în circuitul civil*. Aceeași anexă nr. 1 reglementează activitatea de fabricare a jocurilor și jucăriilor supusă autorizării de mediu. Odată cu încheierea unor acte juridice civile subsecvente având ca obiect subcontractarea activității de fabricare a acestor jocuri și jucării, autorizația de mediu *intră în circuitul civil*⁴⁹.

Dobândirea caracterului irevocabil ca urmare a *intrării în circuitul civil* nu este, așadar, străină actelor administrative de mediu având un caracter individual. Cu toate acestea, identificarea unor exemple concrete de acte juridice civile subsecvente care să fie încheiate în temeiul actelor de mediu nu reprezintă un demers facil, dacă avem în considerare

48 Ordinul nr. 1798/2007 de aprobare a procedurii obținerii autorizației de mediu, M.Of.: 808/27 noiembrie 2007.

49 Jurisprudența în această materie este limitată, puținele hotărâri judecătorești identificate fie neanalizând expres problema *intrării în circuitul civil* a autorizației de mediu invocată de către părțile în litigiu, fie tratând superficial această chestiune – „Faptul că pârâta nu are nici o culpă în emiterea autorizației de mediu, nu poate constitui un motiv pentru respingerea cererii de anulare, atât timp cât legea permite autorității publice, emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal, să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice”; CA Oradea, Sec.cont.adm.fisc., dec.civ. nr. 61/2 februarie 2022, online: <https://sintact.ro/>.

și importanta dimensiune necuantificabilă patrimonial a drepturilor și obligațiilor menite să asigure protecția și conservarea mediului natural.

CONCLUZII

În final, pot fi trasate anumite concluzii relativ la specificul actelor de reglementare de mediu. Mai întâi, așa cum am arătat, între calificarea legală a acestor manifestări de voință și natura lor juridică reală poate fi sesizată, în anumite situații, o ruptură. Acte administrative prin voința legiuiitorului, manifestările de voință de mediu constituie, de cele mai multe ori, pași procedurali de atins în procedura mai largă a autorizării lucrărilor de construcții, având trăsăturile unor simple operațiuni material-tehnice. Din perspectiva distincției efecte procedurale – efecte substanțiale, actul de reglementare de mediu în sens larg se înfățișează, așadar, ca un concept „polimorf” – reunind sub o denumire generică manifestări de voință având o natură juridică diferită. Calificarea tuturor actelor de reglementare de mediu ca acte administrative trebuie privită cu rezervă, tocmai pentru că în anumite ipoteze tinde să intre în contradicție cu regula de drept administrativ deja „bătătorită” – actul administrativ este unica manifestare de voință producătoare de efecte juridice.

Cu aceeași rezervă trebuie privită și denumirea dată de legiuiitor manifestărilor de voință de mediu – „acte de reglementare” – în contextul în care, așa cum am arătat, ea este, în numeroase situații, în dezacord cu caracterul individual al actelor de mediu.

„Portretizat” de legiuitorul național ca un concept omogen, actul de reglementare de mediu constituie, așadar, în final, un concept eterogen – atât din perspectiva naturii juridice, cât și din perspectiva clasificării fundamentale a actelor administrative. Tocmai acest caracter impune dezvoltarea pe cale legislativă a profilului fiecărui act administrativ de mediu în parte, dublată de un efort al jurisprudenței și al doctrinei în aprofundarea specificului acestor manifestări de voință insolite, aflate la intersecția dreptului administrativ cu dreptul mediului și al urbanismului.

BIBLIOGRAFIE

CURSURI, TRATATE, MONOGRAFII

- ARISTOTLE, *Nicomachean Ethics*, ed. a II-a, Hackett Publishing Company, Inc, Cambridge, 1999.
- DESJARDINS, Joseph R., *Environmental Ethics. An Introduction to Environmental Philosophy*, ed. a V-a, Wadsworth Cengage Learning, Boston, 2013.
- DOGARU, Lucreția, *Dreptul mediului*, ed. a II-a, Pro Universitaria, București, 2020.
- DRAGOȘ, Dacian-Cosmin, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. a II-a, C.H. Beck, București, 2009.
- DRĂGANU, Tudor, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959.
- DUȚU, Mircea, *Dreptul mediului și al climei. vol. I. Partea generală*, Universul Juridic, București, 2022.
- DUȚU, Mircea; DUȚU, Andrei, *Dreptul mediului*, ed. a 4-a, C.H. Beck, București, 2014.
- EISENMANN, Charles, *Cours de droit administratif, Tome II*, LGDJ, Paris, 1983.
- KANT, Immanuel, *Lectures on Ethics*, Cambridge University Press, 1997.
- GONOD, Pascale; MELLERAY, Fabrice; YOLKA, Philippe, *Traite de droit administratif*, t. II, Dalloz, Paris, 2011.
- HOUREQUIN, Marion, *Environmental Ethics. From Theory to Practice*, ed. a II-a, Bloomsbury Academic, Londra, 2024.
- ILIE, Adrian Barbu, *Dreptul mediului*, C.H. Beck, București, 2017.

- STÂRC-MECLEJAN, Flaminia, *Manual de dreptul mediului. Dezbateri doctrinare și cauza de referință*, C.H. Beck, București, 2022.
- PODARU, Ovidiu, *Drept administrativ: curs universitar. vol. I: Actul administrativ. [Partea I]: Repere noi pentru o teorie altfel. t. I: Noțiune*, Hamangiu, București, 2022.
- PODARU, Ovidiu, *Drept administrativ. vol. I. Actul administrativ, Repere noi pentru o teorie altfel. t. II: Regimul juridic*, ed. a II-a, Hamangiu, București, 2022.
- PETRESCU, Rodica Narcisa, *Drept administrativ*, Hamangiu, București, 2009.
- PETIT, Jacques; FRIER, Pierre-Laurent, *Droit administratif, ed. a XVI-a* LGDJ, Paris, 2023.
- PRISĂCARU, Valentin I, *Tratat de drept administrativ român*, All, București, 1996.
- RAINOUD, Jean-Marie, *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, LGDJ, Paris, 1966.
- SEILLER, Bertrand, *Droit administratif, t. II L'action administrative*, ed. a II-a, Flammarion, 2005.

ARTICOLE DIN REVISTE DE SPECIALITATE

- CIOBANU, Alexandru-Sorin, *Inaplicabilitatea art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ în cazul actelor administrative cu caracter normativ*, în „Revista Forum Juridic” nr. 1/2024.
- LEOPOLD, Aldo, *The Land Ethic*, în *A Sand County Almanac*, 1949, online: <https://rintintin.colorado.edu/~vancecd/phil308/Leopold.pdf>.
- POIROT-MAZÈRES, Isabelle, *Les décisions d'espèce*, în *Revue de droit public et de la science politique*, 1992.
- PODARU, Ovidiu, *O problemă simplă, complicată de jurisprudență: natura juridică a documentațiilor de urbanism (PUG, PUZ, PUD)*, în SUBB. Iurisprudentia, nr. 1/2020.

JURISPRUDENȚĂ

iccj: Completul pentru soluționarea recursurilor în interesul legii, Decizia nr. 25/2017 referitor la interpretarea și aplicarea art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, M.Of.: 194/2 martie 2018.

iccj: Completul pentru soluționarea recursurilor în interesul legii, Decizia nr. 12/2021 asupra naturii juridice a Hotărârii de consiliu local de aprobare a unui plan urbanistic zonal, M.Of.: 933/30 septembrie 2021.

iccj: Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 74/2023 referitor la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, respectiv posibilitatea autorității publice emitente a unui act administrativ unilateral cu caracter normativ de a solicita instanței anularea acestuia, M.Of.: 12/8 ianuarie 2024.

CAB: Sec. a VIII-a cont.admin.fisc., sent.civ. nr. 3945/10 decembrie 2013, online: <https://sintact.ro/>.

CAB: Sec. a IX-a cont.admin.fisc., dec. nr. 1045/31 octombrie 2019, online: <https://sintact.ro/>.

CA Craiova: Sec.cont.admin.fisc., dec.nr. 734/10 martie 2021, online: <https://sintact.ro/>.

CA Oradea: Sec.cont.admin.fisc., dec.civ. nr. 61/2 februarie 2022, online: <https://sintact.ro/>.