



ROMÂNIA
CURTEA DE APEL CONSTANȚA

Reg. într. dos. 2020/PZ
Nr. 19/18.12.2020
[Signature]

Operator de date cu caracter personal 3170
Constanța, str. Traian nr. 35C; cod poștal – 900743
Adresă e-mail: ca.constant@just.ro
Tel: 0241/606.591; Fax: 0241/616.003

Nr. 21/CC/16 decembrie 2020

Către,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

Doamnei Președinte - judecător Corina Alina CORBU


Vă facem cunoscut că prin Hotărârea nr. 20 din data de 14 decembrie 2020 (art. 6) Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța, conform art. 21 pct. 2 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin H.C.S.M. nr. 1375/2015 și art. 514 Cod procedură civilă, a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu un recurs în interesul legii pentru unificarea practicii judiciare cu privire la următoarea problemă de drept: *„Dacă noțiunea „indiferent de data emiterii” din dispozițiile art. 4 alin. 1 din Legea nr. 554/2003 implică și actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise anterior intrării în vigoare a aceste legi sau doar actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004”.*

În conformitate cu dispozițiile art. 19 pct. 1 lit. k din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin H.C.S.M. nr. 1375/2015, desemnează pe doamna judecător Smarandi Laura în vederea susținerii recursului în interesul legii în fața completului Înaltei Curți de Casație și Justiție.

În consecință, vă înaintăm alăturat propunerea de promovare a recursului în interesul legii formulată de către Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța, având în vedere că există practică neunitară la nivelul țării, problema de drept invocată fiind soluționată în mod diferit prin hotărârile judecătorești, pe care le anexăm în xerocopie.

Alăturat, vă înaintăm și extrasul Hotărârii nr. 20 din 14 decembrie 2020 a Colegiului de conducere (art. 6 din hotărâre).

Cu deosebită considerație,


PREȘEDINTE,
Judecător Marius Cristian EPURE

PRIM GREȘIER,





R O M Â N I A
CURTEA DE APEL CONSTANȚA
Colegiul de conducere

HOTĂRÂREA NR. 20
din data de 14 decembrie 2020

E X T R A S

La data 14 decembrie 2020 ora 9⁰⁰ a avut loc ședința Colegiului de conducere al Curții de Apel Constanța convocată în temeiul dispozițiilor art. 7 pct. 1 lit. q) și art. 23 pct. 2 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin Hotărârea nr. 1375/2015 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, având următoarea

ORDINE DE ZI:

.....

6. Analizarea sesizării din data de 19 octombrie 2020 formulată de către președintele Secției I civile privind sesizarea formulată de către doamnele Petrovici Daniela și Smarandi Laura – judecători în cadrul Secției I civile a Curții de Apel Constanța, prin care solicită ca, în temeiul dispozițiilor art. 514 din Codul de procedură civilă și art. 21 pct. 2 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin H.C.S.M. nr. 1375/2015, să se analizeze oportunitatea sesizării Înaltei Curte de Casație și Justiție cu un recurs în interesul legii cu privire la următoarea problemă de drept soluționată în mod diferit de instanțele din țară: *„Dacă noțiunea „indiferent de data emiterii” din dispozițiile art. 4 alin. 1 din Legea nr. 554/2003 implică și actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise anterior intrării în vigoare a aceste legi sau doar actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004”.*

.....

*

* *

Ședința Colegiului de conducere s-a desfășurat în tuturor membrilor care îl compun.

După dezbateri și supunerea la vot a punctelor înscrise pe ordinea de zi;

Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța

HOTĂRĂȘTE:

.....

Art. 6 – Cu unanimitate de voturi, apreciind că sunt îndeplinite condițiile legale pentru promovarea unui recurs în interesul legii, problema de drept indicată în cuprinsul sesizării din data de 19 octombrie 2020 înaintată de către președintele Secției I civile, privind sesizarea formulată de către doamnele Petrovici Daniela și Smarandi Laura – judecători în cadrul Secției I civile a Curții de Apel Constanța, generând practică judiciară neunitară la nivelul instanțelor din țară, în temeiul dispozițiilor art. 21 pct. 2 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin H.C.S.M. nr. 1375/2015 și art. 514 Cod procedură civilă, **Colegiul de conducere dispune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu un recurs în interesul legii pentru unificarea practicii judiciare cu privire la următoarea problemă de drept: „Dacă noțiunea „indiferent de data emiterii” din dispozițiile art. 4 alin. 1 din Legea nr. 554/2003 implică și actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise anterior intrării în vigoare a aceste legi sau doar actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004”.**

În conformitate cu dispozițiile art. 19 pct. 1 lit. k din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin H.C.S.M. nr. 1375/2015, desemnează pe doamna judecător Smarandi Laura în vederea susținerii recursului în interesul legii în fața completului Înaltei Curți de Casație și Justiție.

.....

**Pentru membrii Colegiului de conducere semnează
PREȘEDINTELE INSTANȚEI,**

Judecător Marius Cristian Epure





ROMÂNIA
CURTEA DE APEL CONSTANȚA

Doamnei Președinte a Înaltei Curți de Casație și Justiție,

În baza art. 514 C. proc. civ. și art. 21 alin. 2 din Regulamentul de ordine interioară aprobat prin H.C.S.M. nr. 1375/2015 formulăm

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

privind următoarea problemă de drept ce a fost soluționată în mod diferit de instanțele din țară:

„Dacă noțiunea „*indiferent de data emiterii*” din dispozițiile art. 4 alin.1 din Legea nr. 554/2004, implică și actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise anterior intrării în vigoare a acestei legi sau doar actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise ulterior intrării în vigoare a Legii 554/2004”.

I. Obiectul litigiilor

În diferite litigii înregistrate pe rolul secțiilor civile sau pe rolul secțiilor de contencios administrativ s-a invocat excepția de nelegalitate a unui act administrativ emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, deci anterior datei de 06.01.2005, excepție care a fost soluționată în mod diferit, fie în sensul respingerii ca inadmisibile, fie respingerii ca neîntemeiate, fie în sensul admiterii ei și constatării nelegalității actului respectiv.

II. Cadrul legal:

1. Art. 4 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 262/2007:

(1) Legalitatea unui act administrativ unilateral poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, va sesiza prin încheiere motivată instanța de contencios administrativ competentă, suspendând cauza.

2. Art. 4 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 modificată prin Legea nr. 262/2007:

(1) Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, sesizează, prin încheiere motivată,

instanța de contencios administrativ competentă și suspendă cauza. Încheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ nu este supusă niciunei căi de atac, iar încheierea prin care se respinge cererea de sesizare poate fi atacată odată cu fondul. Suspendarea cauzei nu se dispune în ipoteza în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze.

Art. II alin. 2 din Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede că „(2) Dispozițiile referitoare la excepția de nelegalitate și la garanțiile procesuale prevăzute de Legea nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, se aplică și cauzelor aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a prezentei legi. Excepția de nelegalitate poate fi invocată și pentru actele administrative unilaterale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, în forma sa inițială, cauzele de nelegalitate urmând a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ”.

3. Art. 4 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 în forma actuală:

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

III. Prezentarea problemei de drept:

Problema de drept care s-a ridicat în aceste litigii a constat în posibilitatea instanțelor de a analiza excepția de nelegalitate a unui act administrativ cu caracter individual emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 în condițiile în care art. 4 din această lege astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007 prevedea posibilitatea cercetării legalității unui act administrativ cu caracter individual, „*indiferent de data emiterii acestuia*”, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate.

În primul rând trebuie precizat că această problemă ce a determinat o practică divergentă a fost determinată de modificarea adusă art. 4 din Legea nr. 554/2004 prin art. I pct. 4 din Legea nr. 262/2007 prin introducerea noțiunii „*indiferent de data emiterii*” (actului administrativ). Modificările aduse ulterior acestui articol sub aspectul instanței competente să soluționeze excepția de nelegalitate sau procedura de soluționare nu vizează prezenta sesizare de pronunțare a unui recurs în interesul legii.

În al doilea rând, menționăm că deși Legea nr. 554/2004 a fost supusă mai multor modificări aduse prin Legea nr. 97/2008, Legea nr. 100/2008, Legea nr. 202/2010, 299/2011, Legea nr. 76/2012, Legea nr. 187/2012, Legea nr. 138/2014, Legea nr. 212/2018 și Codul administrativ adoptat prin O.U.G. nr. 57/2018, sintagma „*indiferent de data emiterii*” a fost menținută chiar dacă însuși art. 4, în întregul său, a fost modificat.

În al treilea rând, așa cum rezultă din art. II din Legea nr. 262/2007, legiuitorul a menționat în mod expres că excepția de nelegalitate poate fi invocată și pentru actele administrative unilaterale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, în forma sa inițială, cauzele de nelegalitate urmând a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ.

Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție

Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit în deciziile emise în perioada anterioară modificării art. 4 alin. 1 prin Legea nr. 262/2007 că este inadmisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la un act administrativ cu caracter individual adoptat sau emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 (deciziile nr. 548/15.02.2006, nr. 567/21.02.2006, nr.

568/21.02.2006, nr. 1304/13.04.2006, nr. 2528/29.06.2006, nr. 2767/17.08.2006, nr. 3300/05.10.2006, nr. 3956/14.11.2006, nr. 4648/19.12.2006).

Astfel, în considerentele acestor decizii s-a arătat că „*excepția de nelegalitate este admisibilă, numai pentru actele emise sau adoptate după intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004, din considerente rezultate din aplicarea principiului stabilității raporturilor juridice și din interpretarea sistematică și istorico-teleologică a legii*”, că „*în temeiul principiului privind aplicarea legii în timp, excepția de nelegalitate a unui act administrativ poate fi invocată doar pentru actele administrative emise după data intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, respectiv 7 ianuarie 2005*” și că „*este obligația interpretului legii, (respectiv a celui ce o aplică), de a stabili care a fost voința legiuitorului privind actele administrative individuale emise sau adoptate anterior intrării în vigoare a legii (care nu mai pot fi atacate pe calea acțiunii directe). Această obligație este evidentă, atunci când din economia textului nu rezultă cu claritate voința legiuitorului. Astfel, o interpretare sistematică, precum și una teleologică a textelor de lege, conduc la concluzia că este inadmisibilă excepția de nelegalitate referitoare la actele administrative individuale emise sau adoptate anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004. Acceptarea tezei contrare ar duce la încălcarea principiului stabilității raporturilor juridice și a securității juridice*”.

În raport de aceste decizii, în Soluțiile de principiu adoptate în ședința judecătorilor din 20 februarie 2006 de Plenul judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal al Înaltei Curți de Casație și Justiție- s-a statuat că „*este inadmisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la un act administrativ cu caracter individual adoptat sau emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004*” (poziție reiterată prin Soluțiile de principiu adoptate în 26 mai 2008 și 11 februarie 2016).

Chiar și după modificarea adusă prin Legea nr. 262/2007 articolului 4 din Legea nr. 554/2004, Înalta Curte de Casație și Justiție- Secția de contencios administrativ și fiscal și-a menținut această opinie așa cum rezultă din deciziile nr. 103/13.01.2009, nr. 5614/24.11.2011, nr. 135/16.01.2013, nr. 899/25.02.2014, nr. 4606/03.12.2014, etc. În considerentele acestor decizii s-au reținut următoarele:

„*Cu privire la dispozițiile art. 4 alin. (1), din Legea nr. 554/2004 cu modificările ulterioare, respectiv a dispozițiilor art. II alin. (2) teza finală din Legea nr. 262/2007, reprezentând temeiul de drept al invocării excepției de nelegalitate, trebuie precizat însă că judecătorului național îi revine rolul de a aprecia, în sensul art. 20 alin. (2) din Constituție, republicată, cu privire la eventuala prioritate a tratatelor privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte (cum este cazul Convenției Europene). În acest sens, judecătorul național, în calitate de prim judecător al Convenției Europene a Drepturilor Omului, are obligația de a „asigura efectul deplin al normelor acesteia (Convenției), asigurându-i preeminența față de orice altă prevedere contrară din legislația națională, fără să fie nevoie să aștepte abrogarea acesteia de către legiuitor*” (CEDO, hotărârea din 26 aprilie 2007, cauza Dumitru Popescu împotriva României (nr. 2), M. Of. nr. 830/05.12.2007).

Raportându-se, așadar, în special la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și la practica CEDO, Înalta Curte va reține că, în mod legal, Curtea de Apel a înlăturat dispozițiile din Legea contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, care permit cenzurarea fără limită în timp, pe calea incidentală a excepției de nelegalitate, a actelor administrative unilaterale cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, reținând că aceste dispoziții contravin unor principii fundamentale convenționale a căror respectare asigură exercițiul real al drepturilor fundamentale ale omului.

În măsura în care permit cenzurarea legalității actelor administrative cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, dispozițiile sus menționate

din Legea contenciosului administrativ, încalcă astfel dreptul la un proces echitabil consacrat de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și în practica CEDO, precum și art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, prin prisma atingerii aduse „principiului securității juridice, care se regăsește în totalitatea articolelor Convenției, constituind unul din elementele fundamentale ale statului de drept” (CEDO, Hotărârea din 6 decembrie 2007, Beian contra României).

În acest sens, CEDO a reținut că posibilitatea de anula fără limită în timp o hotărâre judecătorească irevocabilă, reprezintă o încălcare a principiului securității juridice (CEDO, Hotărârea din 28 octombrie 1999 în cauza Brumărescu împotriva României, M. Of. nr. 414/31.08.2000, în opinia separată la această hotărâre precizându-se chiar că „posibilitatea de a se anula, fără limită în timp, o hotărâre definitivă, obligatorie și executată.... trebuie considerată ca o înfrângere a dreptului la justiție”, garantat de art. 6 din Convenție”).

Jurisprudența Curții Constituționale

Sesizată cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (1) și (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și ale art. II alin. (2) din Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, Curtea Constituțională a decis că aceste dispoziții nu sunt neconstituționale și nu încalcă art. 15 alin. 2, art. 16 alin. 1, art. 20, art. 21, art. 52, art. 78 din Constituție și nici art. 6 din CEDO (deciziile nr. 404/10.04.2008, nr. 425/10.08.2008, nr. 426/10.04.2008, nr. 702/14.07.2008, nr. 1026/09.07.2009, nr. 416/07.04.2011, etc).

În considerentele acestor decizii s-au arătat următoarele:

„Acest principiu al stabilității raporturilor juridice nu poate implica însă promovarea unui drept prin intermediul unei ilegalități. Obținerea sau apărarea unui drept ori protejarea unui interes, chiar legitim, nu se poate fonda pe un act a cărui legalitate este îndoielnică și care nu ar putea fi dovedită altfel decât prin ridicarea excepției de nelegalitate. Contestarea pe cale incidentală a legalității, indiferent de data la care a fost emis actul administrativ, se justifică prin necesitatea exercitării unui control de legalitate fără de care soluția pronunțată de instanță riscă să fie fondată pe un act ilegal. Or, astfel ar fi zdruncinat însuși fundamentul statului de drept, căci ar fi posibil ca instanța de judecată să pronunțe, în numele legii, o hotărâre bazată pe un act încheiat cu încălcarea legii. Din această perspectivă, posibilitatea contestării legalității unui act administrativ unilateral cu caracter individual pe cale de excepție apare ca o modalitate de contracarare a efectelor principiului potrivit căruia *fraus omnia corrumpit*. Acesta este motivul pentru care nici nu a fost limitat în timp dreptul de a ridica o asemenea excepție.

De altfel, ideea pe care se întemeiază instituția excepției de nelegalitate se numără printre acele constante ale dreptului care au disciplinat gândirea juridică a sistemului de drept romano-germanic și care a fost consacrată prin *maxima quae temporalia sunt ad agendum perpetua sunt ad excipiendum*, a cărei semnificație este că cele ce sunt vremelnice pentru o acțiune juridică sunt permanente pentru constituirea excepției.

Tot cu referire la necesitatea asigurării stabilității raporturilor juridice, Curtea constată că atât prevederile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cât și cele ale art. II alin. (2) din Legea nr. 262/2007 nu au caracter retroactiv, întrucât, deși excepția de nelegalitate poate fi invocată și în ceea ce privește actele administrative emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, totuși, legalitatea acestora se examinează în funcție de condițiile de validitate prevăzute de reglementările cuprinse în actele normative care erau în vigoare la momentul emiterii actului contestat, iar nu prin raportare la Legea nr. 554/2004. În plus, textele de lege criticate conțin norme de procedură care sunt de imediată aplicare, fără a se putea reține, așadar, pretinsul caracter retroactiv.

Se mai susține în critica de neconstituționalitate și contradicția față de dispozițiile art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție, arătându-se în acest sens că "cetățenii care fac uz de procedura prevăzută la art. 4 din lege sunt privilegiați, întrucât, după ce au pierdut termenul de decădere de un an în care puteau cere anularea actului administrativ, pot oricând solicita constatarea nelegalității acestuia". Curtea constată că nu poate fi reținută nici această critică. Interesul contestării legalității unui act administrativ unilateral cu caracter individual poate apărea în cadrul unei multitudini de litigii ale căror obiecte să aparțină unor materii diverse. De aceea, în practică este foarte posibil ca necesitatea examinării legalității unui asemenea act să se impună și după împlinirea termenului de exercitare a acțiunii în anularea actului. Din acest motiv, excepția de nelegalitate se constituie într-un mijloc eficient de apărare, justificat de înseși exigențele unui proces echitabil. Cum în materia contenciosului administrativ celeritatea este esențială, termenele de soluționare ale excepției de nelegalitate nu pot fi decât foarte scurte, așa că nu se poate reproșa derularea exagerată în timp a procesului, cu consecința încălcării principiului soluționării cauzelor într-un termen rezonabil, prevăzut la art. 21 alin. (3) din Constituție.

În plus, textul de lege criticat este în acord și cu dispozițiile art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală, care garantează controlul actelor administrative pe calea contenciosului administrativ, întrucât prin intermediul excepției de nelegalitate chiar acest lucru se realizează în concret, prin extinderea posibilității controlului și asupra actelor a căror legalitate nu a fost contestată pe cale principală.

În ceea ce privește jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului (cauzele de tip *Brumărescu*) și a Curții de Justiție a Comunităților Europene, invocată, Curtea constată că aceasta nu este pertinentă în cauză. Excepția de nelegalitate privește un act administrativ unilateral cu caracter individual, emis cu încălcarea dispozițiilor imperative sau dispozitive ale legii, și nu o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, constitutivă de drepturi. Principiul securității juridice este periclitat în situația repunerii în discuție a unor raporturi juridice bazate pe acte juridice legale sau pe hotărâri judecătorești emise în numele legii, și nu atunci când este revizuit un act administrativ unilateral cu caracter individual emis contra legii. Prin urmare, procedura invocării excepției de nelegalitate nu este contrară, ci vine chiar în ideea restabilirii echității, justiției și legalității ce trebuie să stea la temelie tuturor raporturilor juridice dintr-un stat de drept, iar un astfel de mijloc procedural nu poate fi contrar exigențelor impuse de art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, privind dreptul la un proces echitabil, sub aspectul principiului securității raporturilor juridice și al dreptului la justiție.

Totodată, Curtea constată că prevederile art. 23, care consacră libertatea individuală, și ale art. 44 din Constituție, referitoare la dreptul de proprietate privată, invocate, nu au incidență în cauză. Nici art. 6 din Codul bunei administrații, aprobat prin Recomandarea CM/REC din 20 iunie 2007 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei, invocat, prin raportare la art. 20 alin. (1) din Constituție, de instanțele de judecată în motivarea excepției, nu este incident în cauză. Acesta este un act juridic european cu caracter de recomandare și nu face parte din pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte" (decizia nr. 425/2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 354 din 8 mai 2008).

IV. Practica judiciară neunitară

În raport de aceste considerente ale instanței supreme și ale instanței de contencios constituțional, în practica instanțelor judecătorești din țară au rezultat două orientări jurisprudențiale.

1.Într-o **primă opinie** s-a considerat că este inadmisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la un act administrativ cu caracter individual adoptat sau emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 cu următoarele argumente:

a) Tribunalul Galați, încheierea din 28 iulie 2020, dosar nr. 2002/121/2019:

„actul administrativ a cărui nelegalitate s-a invocat este emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 fiind supus prevederilor Legii nr. 29/1990, astfel încât este inadmisibilă invocarea excepției prin prisma prevederilor art. 4 din Legea nr. 554/2004”;

b) Curtea de Apel Iași, decizia nr. 373/CA/01.07.2008, dosar 8722/99/2007:

„În aplicarea prevederilor art. 20 alin. 2 și art. 148 alin. 2 din Constituția României, prin raportare la Convenția europeană a drepturilor omului, precum și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, instanța de recurs consideră că dispozițiile din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 care permit cenzurarea fără limită în timp, pe calea excepției de nelegalitate, a actelor administrative unilaterale cu caracter individual, emise anterior intrării în vigoare a acestei legi, contravin dreptului la un proces echitabil, consacrat de art. 6 din Convenție și aduc atingere principiului securității juridice. În același sens este și jurisprudența Curții de Justiție de la Luxemburg care, în cauze similare, a reținut că, atunci când partea îndreptățită să formuleze o acțiune în anulare împotriva unui act comunitar depășește termenul limită pentru introducerea acestei acțiuni, trebuie să accepte faptul că i se va opune caracterul definitiv al actului respectiv și nu va mai putea solicita în instanță controlul de legalitate al acelui act, nici chiar pe calea incidentală a excepției de nelegalitate. Având în vedere că instanța națională are rolul de a asigura efectul deplin al Convenției europene a drepturilor omului și al dreptului comunitar fără să mai fie nevoie să aștepte abrogarea legislației naționale contrare, ținând seama de faptul că atacarea pe calea excepției de nelegalitate a unui act emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 contravine dreptului la un proces echitabil și principiului securității juridice, Curtea va respinge recursurile ca nefondate”;

c) Tribunalul Cluj, sentința civilă nr. 7340/25.06.2012 irevocabilă prin decizia civilă nr. 7954/10.10.2012 a Curții de Apel Cluj, dosar 2470/117/2012:

„Din interpretarea sistematică și teleologică a textelor de lege s-a concluzionat că este inadmisibilă excepția de nelegalitate referitor la actele administrative individuale emise sau adoptate anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004. Acceptarea tezei contare ar determina încălcarea principiului stabilității raporturilor juridice și a securității juridice și ar contraveni unor principii fundamentale convenționale și comunitare a căror respectare asigură exercițiul real al drepturilor fundamentale ale omului”

d) Tribunalul Bistrița Năsăud sentința civilă nr. 943/2017 definitivă prin decizia nr. 2352/13.04.2018 a Curții de Apel Cluj, dosar nr. 2557/112/2016):

„Această interpretare constantă (din Soluțiile de principiu adoptate în ședința judecătorilor din 20 februarie 2006, nota red.) reprezintă nu numai o aplicare a principiului constituțional consacrat de art. 15 alin. 2 din Constituție, neretroactivitatea legii civile, care prevede că legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale mai favorabile, dar și a principiului securității raporturilor juridice, principiu general acceptat în spațiul european ca o dimensiune a statului de drept și ca o componentă a dreptului la un proces echitabil. (...)

Tribunalul conchide că a pune în discuție nelegalitatea unui act privind autorizarea unui schimb de terenuri proprietate de stat cu terenuri proprietate particulară operat încă din anul 1984, deci care și-a produs efectele, intrând în circuitul civil (...), în temeiul art. 4 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, fără limită în timp, încalcă principiul securității raporturilor juridice și al dreptului la un proces echitabil, dat fiind că în privința actelor administrative individuale, admiterea excepției de nelegalitate produce efecte similare, ca întindere și conținut, cu anularea actului respectiv, judecătorul național, în calitate de prim judecător al Convenției europene a drepturilor omului, având obligația de a asigura efectul deplin al normelor acesteia, acordându-le preeminența față de orice altă prevedere contrară din legislația națională. Instanța va respinge ca inadmisibilă excepția de nelegalitate (...) prin faptul că pe calea excepției de nelegalitate reglementată de art. 4 din Legea nr. 554/2004, în forma menționată anterior, se critică un act administrativ adoptat anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, aspect ce contravine principiului securității raportului juridic”.

2. În cea de a **doua opinie** s-a considerat că este admisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la un act administrativ cu caracter individual adoptat sau emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 cu următoarele argumente:

a) Curtea de Apel Bacău, decizia nr. 281/24 februarie 2017:

„Asupra constituționalității dispozițiilor referitoare la posibilitatea cercetării unui act administrativ individual indiferent de data emiterii sale, instanța de control constituțional a reținut cu caracter obligatoriu, printr-o serie de decizii, exemplificativă în acest sens fiind Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008, publicată în M. Of. nr. 347 din 6 mai 2008.(...) Caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale care este atașat deopotrivă dispozitivului, cât și considerentelor sale nu poate fi înlăturat de existența unei soluții de unificare a jurisprudenței la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție, astfel cum susține în mod eronat recurentul reclamant, iar sintagma "oricând în cadrul unui proces" are o dublă semnificație: pe de o parte excepția este imprescriptibilă, iar pe de alta excepția poate fi invocată în orice stadiu al litigiului. Pentru considerentele expuse, soluția primei instanțe cu privire la soluționarea pe fond și nu ca fiind inadmisibilă a excepției de nelegalitate urmează a fi menținută și, pe cale de consecință, respins recursul reclamantului;

b) Curtea de Apel Suceava, decizia nr. 629/20.09.2019, dosar nr. 974/40/2018*:

„conformându-se normei constituționale mai sus invocate (art. 147 alin. 4 din Constituția României, nota red.), precum și dezlegărilor cuprinse în Decizia Curții Constituționale a României (nr. 404/10.04.2018 publicată în Monitorul Oficial al României nr. 347/06.05.2008, nota red.), prima instanță, în mod corect, a constatat admisibilitatea excepției de nelegalitate a celor două acte administrative cu caracter individual emise anterior Legii nr. 554/2004 și a analizat pe fond legalitatea celor două acte”;

c) Curtea de Apel Suceava, decizia nr. 548/26.06.2019:

„Curtea constată că instanța de fond a respins în mod corect excepția de inadmisibilitate a excepției de nelegalitate întrucât legiuitorul a prevăzut că legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție. Problema conformității dispoziției cuprinse în art. 4 din Legea nr. 554/2004 cu principiul stabilității raporturilor juridice, ridicată de recurenți prin raportare la practica internă și cea europeană, a făcut obiectul analizei Curții Constituționale a

României în cadrul Deciziei nr. 404 din 10 aprilie 2008, prin care a fost respinsă excepția de neconstituțională a prevederii legale menționate. În motivarea deciziei Curtea Constituțională a reținut că acest text legal nu aduce atingere principiului securității raporturilor juridice deoarece contestarea pe cale incidentală a legalității, indiferent de data la care a fost emis actul administrativ, se justifică prin necesitatea exercitării unui control de legalitate fără de care soluția pronunțată de instanță riscă să fie fondată pe un act ilegal. Cum deciziile Curții Constituționale sunt obligatorii pentru instanțele de judecată, susținerea recurențelor nu mai poate face obiectul analizei, aceasta fiind nefondată în raport de considerentele deciziei menționate anterior”.

d) Curtea de Apel Constanța, decizia nr. 9/11.01.2007, dosar nr. 6437/36/2006:

„Având în vedere că prin Legea nr.554/2004 s-a consacrat expres instituția procesuală a excepției de nelegalitate, nu se poate admite ca partea să fie limitată în accesul la o astfel de instituție și să fie obligată să recurgă la principiile generale de drept aplicabile anterior intrării în vigoare a Legii nr.554/2004, principii ce dădeau posibilitatea invocării excepției de ilegalitate pe cale incidentală, fără o judecată propriu-zisă și fără respectarea dreptului la apărare al emitentului actului administrativ.

Astfel, nu poate fi reținută inadmisibilitatea excepției de nelegalitate invocată de recurent întrucât principiul neretroactivității legii civile privește normele de drept substanțial și nu cele de procedură, care sunt de imediată aplicare. Cum normele din legea contenciosului administrativ vizate de recurent reglementează procedura de judecare a excepției de nelegalitate, fiind deci de imediată aplicare, rezultă că nu a fost încălcat principiul neretroactivității legii, deși aceste norme au fost aplicate unor acte administrative emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004.

Prin aplicarea procedurii prevăzute de Legea nr. 554/2004 nu se va aduce atingere însă principiului fundamental al contenciosului administrativ arătat de recurent, deoarece legalitatea actului va fi apreciată tot în funcție de legea substanțială în vigoare la data adoptării acestuia”.

e) Curtea de Apel Constanța, decizia nr. 254/11.04.2016, dosar nr. 6203/118/2014*:

„Cu privire la caracterul retroactiv sau nu al prevederilor art. 4 din Legea 554/2004, în ipoteza juridică ce se regăsește și în cauză, prin Decizia nr 404/10 aprilie 2008, Curtea Constituțională a României a respins excepția de neconstituționalitate soluționată, arătând cu forță obligatorie în considerente că textul de lege criticat instituie un mijloc procedural prin care partea interesată poate contesta legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual de care partea adversă înțelege să se prevaleze pentru a-și demonstra pretențiile sau pentru a-și apăra ori valorifica un drept.

Curtea reține și că principiul stabilității raporturilor juridice, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, se deduce atât din prevederile art. 1 din Constituție cât și din preambulul Convenției astfel cum a fost interpretat de CEDO în jurisprudența sa.

Acest principiu al stabilității raporturilor juridice nu poate implica însă promovarea unui drept prin intermediul unei nelegalități.

Obținerea sau apărarea unui drept ori protejarea unui interes chiar legitim, nu se poate fonda pe un act a cărui legalitate este îndoielnică și care nu ar putea fi dovedită astfel, decât prin ridicarea excepției de nelegalitate.

Contestarea pe cale incidentală a legalității, indiferent de data la care a fost emis actul administrativ, se justifică prin necesitatea exercitării unui control de legalitate fără de care soluția pronunțată de instanță riscă să fie fondată pe un act ilegal .

Ori, astfel ar fi zdruncinat însuși fundamentul statului de drept, căci ar fi posibil ca instanța de judecată să pronunțe, în numele legii, o hotărâre bazată pe un act încheiat cu încălcarea legii.

Din această perspectivă, posibilitatea contestării legalității unui act administrativ unilateral cu caracter individual pe cale de excepție apare ca o modalitate de contracarare a efectelor principiului potrivit căruia *fraus omnia corrumpit*.

Acesta este motivul pentru care nici nu a fost limitat în timp dreptul de a ridica o asemenea excepție.

Curtea reține că prevederile art. 4 din legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 nu au caracter retroactiv întrucât, deși excepția de nelegalitate poate fi invocată și în ce privește actele administrative emise anterior intrării în vigoare a legii amintite, legalitatea acestora fiind examinată în funcție de condițiile de validitate prevăzute de reglementările cuprinse în actele normative în vigoare la momentul emiterii actului contestat.

Curtea reține că necesitatea examinării legalității actului administrativ este posibil să se impună și după împlinirea termenului de exercitare a acțiunii în anulare a actului, excepția de nelegalitate sub acest aspect ea însăși constituind un mijloc eficient de apărare justificat de însăși exigențele unui proces echitabil.

Curtea statuează că textul de lege este în acord și cu disp. art. 126 alin 6 din Legea fundamentală care garantează controlul actelor administrative pe calea contenciosului administrativ, întrucât prin intermediul excepției de nelegalitate chiar acest lucru se realizează în concret prin extinderea posibilității controlului și asupra actelor a căror legalitate nu a fost contestată pe cale principală.

Considerentele deciziei susmenționate sunt obligatorii și au putere de la data publicării în M.Of. al României fiind reținute ca și temeiuri în ce privește pronunțarea asupra excepției inadmisibilității.

Curtea constată că prin HCL x/2002 a Comunei Seimeni se trece în domeniul privat al acestei unități administrativ teritoriale un bun imobil cu privire la care se afirmă de către partea adversă că face parte din domeniul public al statului, într-un regim de proprietate publică caracterizat de inalienabilitate, în fața instanței la care s-a invocat excepția de nelegalitate fiind contestată natura dreptului de proprietate .

Siguranța raporturilor juridice prin prisma intereselor recurentului pârât este circumscrisă garantării dreptului de proprietate privată potrivit art. 44 din Constituția României, însă obiectul judecării raportat la excepția de nelegalitate este o chestiune prealabilă acestor garanții, restrângerea drepturilor fundamentale fiind permisă atât în cadrul constituțional cât și al convenției în măsura în care ingerințele sunt prevăzute de lege, sunt necesare într-o societate democratică și sunt proporționale cu scopul urmărit.

Cele trei condiții sunt îndeplinite în cauză, verificarea legalității actului administrativ pe cale de excepție fiind prevăzută în art. 4 din legea 554/2004, în raport de considerentele Curții Constituționale fiind necesare într-o societate democratică și fiind și proporționale cu scopul urmărit, acela de a asigura supremația legii și în concret apărarea dreptului de proprietate publică ținând seama de caracterul de utilitate publică generală al bunurilor cuprinse în acest domeniu prin natura lor și voința legiuitorului”.

V. Admisibilitatea recursului în interesul legii

În conformitate cu dispozițiile art. 515 C.pr.civilă, potrivit cărora recursul în interesul legii este admisibil numai dacă se face dovada că problemele de drept care formează obiectul

judecății au fost soluționate diferit prin hotărâri judecătorești definitive, apreciem că în raport de considerentele din hotărârile definitive menționate anterior, există practică judiciară neunitară astfel că prezentul demers este admisibil.

Aceasta cu atât mai mult cu cât în opiniile exprimate cu privire la această problemă tocmai în vederea exercitării acestui recurs în interesul legii, punctele de vedere ale judecătorilor din cadrul fiecărei Curți de apel au fost divergente. Astfel, Curtea de Apel Pitești, Curtea de Apel Suceava și Curtea de Apel Bacău au menționat că practica la nivelul acestor instanțe este unitară în sensul că noțiunea „indiferent de data emiterii” implică și actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, pe când Curtea de Apel Galați, Curtea de Apel Alba Iulia, Curtea de Apel Iași, Curtea de Apel Cluj și Curtea de Apel Târgu-Mureș au precizat că opinia judecătorilor este în sensul inadmisibilității excepției de nelegalitate a actelor administrative cu caracter individual emise sau adoptate anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004.

Mai trebuie precizat că nu s-ar putea apela la mecanismul de unificare a practicii judiciare prevăzut de art. 519 C.pr.civilă întrucât deja există practică neunitară iar, așa cum s-a reținut în considerentele Deciziei nr. 2/2016 pronunțată de Înalta Curtea de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, „scopul preîntâmpinării practicii neunitare nu mai poate fi atins, chestiunea de drept care a suscit-o nemaifiind, prin urmare, nouă, ci una care a creat deja divergență în jurisprudență”.

Considerând că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 514 și urm. C.pr.civilă, solicităm pronunțarea unei decizii în interesul legii.

Anexăm hotărârile judecătorești citate și punctele de vedere exprimate de unele instanțe din țară.

Pentru Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța
Președinte

