

DECIZIA nr. 9 din 7 iunie 2021 referitoare la interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare

EMITENT

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE - COMPLETUL PENTRU
SOLUȚIONAREA RECURSULUI ÎN INTERESUL LEGII

Publicat în MONITORUL OFICIAL nr. 976 din 13 octombrie 2021

Dosar nr. 3.375/1/2020

Corina-Alina Corbu - președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție -
președintele completului

Denisa-Angelica Stănișor- președintele Secției de contencios administrativ și fiscal

Laura-Mihaela Ivanovici - președintele Secției I civile

Marian Budă - președintele Secției a II-a civile

Daniel Grădinaru - președintele Secției penale

Mădălina Elena Grecu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Liliana Vișan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Emil Adrian Hancaș - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Adriana Florina Secrețeanu - judecător la Secția de contencios administrativ și
fiscal

Gabriel Viziru - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Claudia Marcela Canacheu - judecător la Secția de contencios administrativ și
fiscal

Maria Hrudei - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Florentina Dinu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Gheza Attila Farmathy - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Luiza Maria Păun - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Mariana Constantinescu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Veronica Năstasie - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Marius Ionel Ionescu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Adrian Remus Ghiculescu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Lavinia Curelea - judecător la Secția I civilă

Cristina Petronela Văleanu - judecător la Secția I civilă

Iulia Manuela Cîrnu - judecător la Secția a II-a civilă

Mirela Polițeanu - judecător la Secția a II-a civilă

Dan Andrei Enescu - judecător la Secția penală

Simona Elena Cîrnaru - judecător la Secția penală

1. Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii este constituit conform art. 516 alin. (1) din Codul de procedură civilă și art. 33 alin. (1) coroborat cu art. 34 alin. (2) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu completările ulterioare (Regulamentul ÎCCJ).2. Ședința este prezidată de doamna judecător Corina-Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.3. Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna Diana Berlic, procuror-șef al Serviciului judiciar civil din cadrul Secției judiciare.4. La ședința de judecată participă magistratul-asistent Bogdan Georgescu, desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 35 din Regulamentul ÎCCJ.5. Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a luat în examinare sesizarea formulată de Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța.6. După prezentarea de către magistratul-asistent a referatului cauzei, președintele completului de judecată, constatând că nu sunt formulate chestiuni prealabile, acordă cuvântul reprezentantului procurorului

general pentru prezentarea punctului de vedere cu privire la recursul în interesul legii.7. Doamna procuror Diana Berlic pune concluzii de admitere a recursului în interesul legii și pronunțare a unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii în problema de drept vizată, apreciind că a doua orientare jurisprudențială este în litera și în spiritul legii, în sensul 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. 554/2004.8. Președintele completului de judecată declară dezbaterea închisă, iar completul de judecată rămâne în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎNALTA CURTE,deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele

I. Problema de drept care a generat practica neunitară

9.Prin Hotărârea nr. 20 din 14 decembrie 2020, Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța a sesizat Înalta Curte de Casație și Justiție, în temeiul art. 514 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării pe calea recursului în interesul legii cu privire la următoarea problemă de drept:

Dacă noțiunea «indiferent de data emiterii» din dispozițiile art. 4 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, 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 nr. 554/2004.

II. Dispozițiile legale supuse interpretării

10. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 554/2004): Articolul 4(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. Principalele coordonate ale divergențelor de jurisprudență

11. Autorul sesizării arată că în practica judiciară nu există un punct de vedere unitar cu privire la problema de drept supusă dezbaterii, fiind evidențiate două orientări jurisprudențiale

12. Într-o primă orientare 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, în acest sens pronunțându-se următoarele instanțe: tribunalele Galați, Cluj și Bistrița-Năsăud și curțile de apel Iași și Cluj.

În susținerea acestei orientări au fost invocate următoarele argumente: (i) în aplicarea prevederilor art. 20 alin. (2) și art. 148 alin. (2) din Constituție, prin raportare la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția), precum și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, dispozițiile din Legea 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 raporturilor juridice; (ii) în același sens este și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene 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; (iii) soluția este în acord cu principiul neretroactivității legii civile, consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție, care prevede că legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale mai favorabile, dar și cu principiul securității raporturilor juridice, general acceptat în spațiul european ca o dimensiune a statului de drept și ca o componentă a dreptului la un proces echitabil; (iv) interpretarea contrară contravine principiului securității raporturilor juridice și 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, iar judecătorul național, în calitate de prim judecător al Convenției, are obligația de a asigura efectul deplin al normelor acesteia, acordându-le preeminență față de orice altă prevedere contrară din legislația națională.

13. Într-o a doua orientare jurisprudențială 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, în acest sens pronunțându-se curțile de apel Bacău, Suceava și Constanța. În sprijinul acestei orientări au fost invocate următoarele argumente: (i) sintagma „oricând în cadrul unui proces“ are o dublă semnificație: pe de o parte, excepția este imprescriptibilă, iar, pe de altă parte, excepția poate fi invocată în orice stadiu al litigiului; (ii) excepția de nelegalitate a actelor administrative cu caracter individual emise anterior Legii nr. 554/2004 este admisibilă, raportat la art. 147 alin. (4) din Constituție și la dezlegările cuprinse în Decizia Curții Constituționale nr. 404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 6 mai 2008, prin care a fost respinsă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 262/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 510 din 30 iulie 2007; 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; or, deciziile Curții Constituționale sunt obligatorii pentru instanțele de judecată; (iii) principiul neretroactivității legii civile privește normele de drept substanțial, iar nu pe cele de procedură, care sunt de imediată aplicare; prin aplicarea procedurii prevăzute de Legea nr. 554/2004 nu se aduce atingere principiului fundamental amintit, deoarece legalitatea actului este apreciată tot în funcție de legea substanțială în vigoare la data adoptării acestuia; (iv) principiul stabilității raporturilor juridice nu poate reprezenta temei pentru inadmisibilitatea excepției de nelegalitate, întrucât ar implica 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 altfel decât prin ridicarea excepției de nelegalitate; (v) 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; (vi) 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 constituind, ea însăși, un mijloc eficient de apărare justificat de exigențele unui proces echitabil; (vii) textul de lege este în acord și cu dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, 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.

IV. Opinia autorului sesizării

14. Autorul sesizării nu a formulat un punct de vedere cu privire la problema de drept propusă, rezumându-se la menționarea practicii neunitare și a jurisprudenței relevante a instanței supreme și Curții Constituționale.

V. Opinia procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

15. Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prin adresa nr. 2.306/C/4.069/III-5/2020 din 15 februarie 2021, a apreciat că recursul în interesul legii promovat este inadmisibil, întrucât nu este un recurs național în convenționalitate (cu referire la Decizia nr. 29 din 12 decembrie 2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 27 decembrie 2011).

16. Pe fondul problemei de drept, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a apreciat că este în spiritul legii a doua orientare jurisprudențială, pentru următoarele argumente: (i) obținerea sau apărarea unui drept ori protejarea unui interes, chiar legitim, nu se poate fonda pe un act a cărui legalitate este îndoielnică; (ii) aplicarea principiului securității raporturilor juridice nu împiedică verificarea legalității unui act administrativ pe calea unei proceduri interne care, în cazul acesta, satisface pe deplin exigențele dreptului european; (iii) sub aspectul principiului stabilității raporturilor juridice, a fost invocată Decizia Curții Constituționale nr. 404/2008; (iv) textul legal în discuție conține norme de procedură care sunt de imediată aplicare, astfel încât nu poate fi reținută inadmisibilitatea excepției de nelegalitate, întrucât principiul neretroactivității legii civile privește normele de drept substanțial, și nu pe cele de procedură, care sunt de imediată aplicare; (v) excepția de nelegalitate nu are ca efect anularea actului, ci înlăturarea din cauză a actului a cărui nelegalitate a fost constatată; (vi) Curtea Constituțională a statuat că aceste dispoziții sunt constituționale 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 Convenție, iar, conform art. 147 alin. (4) din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii de la data publicării în Monitorul Oficial al României. VI. Opinia exprimată de specialiști din cadrul facultăților de drept

17. Profesorul universitar doctor Ovidiu Podaru de la Facultatea de Drept a Universității Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca și-a exprimat opinia în sensul celei de-a doua orientări jurisprudențiale, aducând, în principal, următoarele argumente: (i)

voința legiuitorului exprimată expres a fost aceea de a permite invocarea excepției de nelegalitate și în privința actelor emise anterior adoptării Legii nr. 554/2004; (ii) nu se pune problema aplicării retroactive a dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 554/2004, de vreme ce acestea sunt norme de procedură, cu aplicabilitate imediată; (iii) legalitatea actelor administrative emise mai înainte de adoptarea Legii nr. 554/2004 poate fi verificată în raport cu normele de drept material în vigoare la momentul emiterii acestor acte; (iv) chiar dacă art. 4 din Legea nr. 554/2004 instituie o procedură cu totul nouă de soluționare a excepției, aceasta nu înseamnă că excepția însăși ar fi o instituție cu totul nouă, ea regăsindu-se, adesea fundamentată pe principiile generale ale dreptului, și în reglementările anterioare; (v) principiul securității raporturilor juridice nu are nicio implicație în speță; (vi) excepția nu se poate ridica decât într-un litigiu preexistent, al cărui „fond“ este supus propriilor sale reguli de prescripție (extinctivă ori achizitivă) ori decădere, menite, în esență, să protejeze securitatea raporturilor juridice.

18. Conferențiarul universitar doctor Tudor Chiuariu și lectorul universitar doctor Andrei Ținu de la Facultatea de Drept a Universității „Titu Maiorescu“ din București și-au exprimat opinia în sensul celei de-a doua orientări jurisprudențiale, pentru următoarele argumente: (i) în situația în care destinatarul actului, persoană privată, invocă excepția de nelegalitate a actului individual emis de autoritatea publică, în apărarea acesteia din urmă nu se pot invoca drepturi ale omului, între care și principiul securității raporturilor juridice; în cazul invocării excepției de un terț interesat, destinatarul actului, o persoană privată, are interesul să se apere, întemeindu-se pe principiul securității raporturilor juridice, iar instanța va soluționa excepția în funcție de circumstanțele concrete ale cauzei, inclusiv de această apărare; (ii) argumentul întemeiat pe principiul securității raporturilor juridice derivat din dreptul Uniunii Europene nu este aplicabil; soluția de inadmisibilitate a excepției de nelegalitate nu protejează vreun drept fundamental, ci, dimpotrivă, se opune unor drepturi fundamentale; (iii) în afara cazurilor în care dreptul Uniunii Europene este într-adevăr aplicabil, în sensul unei prevederi de drept substanțial care este incidentă asupra fondului litigiului, invocarea principiului general al dreptului Uniunii privind protecția drepturilor fundamentale sau a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și a jurisprudenței comunitare și unionale dezvoltate în temeiul acestora nu are temei legal.

19. Conferențiarul universitar doctor Sebastian Spinei de la Facultatea de Drept a Universității „Lucian Blaga“ din Sibiu și-a exprimat opinia în susținerea celei de-a doua orientări jurisprudențiale, pentru următoarele argumente: (i) opțiunea legiuitorului și consacrarea expresă a regimului juridic al excepției sunt lipsite de echivoc; (ii) intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004, strict ca normă procedurală relevantă, nu poate reprezenta o referință pentru existența sau efectele actelor administrative aflate deja în circuitul legal; (iii) de vreme ce legiuitorul stabilește lămurit că singura măsură a actelor administrative anterioare este însăși legea sub care ele s-au născut, este limpede că nu există o situație de retroactivitate; (iv) prevederile art. 263 și 277 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene sunt doar norme procedurale care vizează strict actele administrative comunitare și proceduri care se desfășoară numai în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, ele nefiind menite să fie aplicabile în alt context și în proceduri judiciare naționale care privesc alte categorii de acte; (v) cât privește principiul securității juridice, la aceasta a răspuns deja Curtea Constituțională, iar o hotărâre judecătorească definitivă (irevocabilă) nu are același regim juridic cu un act administrativ, astfel că nu există „identitate de rațiune“.

VII. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție

20. Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat printr-o hotărâre obligatorie, pronunțată într-un recurs în interesul legii sau pentru dezlegarea unor probleme de drept, asupra chestiunii referitoare la sintagma „indiferent de data emiterii“ din cuprinsul dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

21. Cu privire la dispozițiile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, sub aspectul invocării excepției de nelegalitate în recurs, prin Decizia nr. 36 din 7 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 104 din 7 februarie 2017, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a stabilit că: „Dispozițiile art. 4 din Legea contenciosului

administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, permit invocarea excepției de nelegalitate a unui act administrativ cu caracter individual, direct în recurs.“

22. În jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția contencios administrativ și fiscal au fost identificate hotărâri judecătorești definitive cu privire la problema de drept care formează obiectul recursului în interesul legii, în sensul primei orientări jurisprudențiale. În acest sens sunt deciziile nr. 548 din 15 februarie 2006, nr. 567 din 21 februarie 2006, nr. 1.304 din 13 aprilie 2006, nr. 3.300 din 5 octombrie 2006, nr. 4.648 din 19 decembrie 2006 (în care au fost avute în vedere dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004, anterior modificării prin Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004) și deciziile nr. 103 din 13 ianuarie 2009, nr. 5.614 din 24 noiembrie 2011, nr. 135 din 16 ianuarie 2013 și nr. 899 din 25 februarie 2014 (în care au fost avute în vedere dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004, ulterior modificării prin Legea nr. 262/2007).

23. Prin aceste decizii s-au reținut, în esență, următoarele: (i) în exercitarea rolului ce revine judecătorului național, ca prim judecător convențional și comunitar, prin raportare la Convenție, la practica Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) - blocul de convenționalitate, precum și la reglementările comunitare și jurisprudența Curții de Justiție de la Luxemburg, dispozițiile în cauză, în măsura în care permit cenzurarea legalității actelor administrative cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, încalcă dreptul la un proces echitabil, consacrat de art. 6 din Convenție și în practica CEDO, precum și de art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, prin prisma atingerii aduse „principiului securității juridice, care este implicit în totalitatea articolelor Convenției și care constituie unul din elementele fundamentale ale statului de drept“ (Hotărârea din 6 decembrie 2007, Beian contra României, paragraful 39); (ii) sub aspectul posibilității de cenzurare a legalității unui act juridic, CEDO a reținut că posibilitatea de a anula, fără limită în timp, o hotărâre judecătorească irevocabilă reprezintă o încălcare a principiului securității juridice (Hotărârea din

28 octombrie 1999, Brumărescu împotriva României, paragraful 62); (iii) Curtea de Justiție de la Luxemburg a reținut, de asemenea, în ceea ce privește posibilitatea de invocare a excepției de nelegalitate cu privire la actele instituțiilor comunitare, 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 [Hotărârea din 27 septembrie 1983, Universităt Hamburg (C-216/82 pct. 5 și următoarele), Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, pct. 10 și următoarele), Hotărârea din 12 decembrie 1996, Accrington Beef și alții (C-241/95, pct. 14 și următoarele), Hotărârea din 30 ianuarie 1996, Wiljo (C-178/95, pct. 15 și următoarele), Hotărârea din 11 noiembrie 1997, Eurotunnel și alții (C-408/95, pct. 26 și următoarele), Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe (C-239/99, pct. 28 și următoarele), Hotărârea din 20 septembrie 2001, Banks (C-390/98, pct. 109 și următoarele) și Hotărârea din 23 februarie 2006, Atzeni și alții (C-346/03 și C-529/03, pct. 30 și următoarele)].

VIII. Jurisprudența Curții Constituționale

24. Instanța de contencios constituțional s-a pronunțat asupra constituționalității dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 554/2004, stabilind că acestea sunt conforme cu prevederile Constituției, prin mai multe decizii, printre care: Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 6 mai 2008; Decizia nr. 425 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 354 din 8 mai 2008; Decizia nr. 426 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 354 din 8 mai 2008; Decizia nr. 702 din 17 iunie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 528 din 14 iulie 2008, Decizia nr. 1.026 din 9 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 661 din 5 octombrie 2009; Decizia nr. 416 din 7 aprilie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 419 din 15 iunie 2011; Decizia nr. 1.171 din 15 septembrie 2011, publicată în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 840 din 28 noiembrie 2011. În cadrul argumentelor de respingere a excepțiilor de neconstituționalitate au fost reținute următoarele: (i) prevederile art. 4 din Legea nr. 554/2004 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, 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; (ii) textul de lege criticat este în acord și cu dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, 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; (iii) 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; 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 fiind motivul pentru care nici nu a fost limitat în timp dreptul de a ridica o asemenea excepție; (iv) principiul stabilității raporturilor juridice, care se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3) din Constituție, cât și din preambulul Convenției, nu poate implica 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; (v) jurisprudența în materie a CEDO (cauzele de tip *Brumărescu*) și a Curții de Justiție a Uniunii Europene nu este pertinentă în cauză, principiul securității juridice fiind 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.

IX. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului

25. La nivelul Curții Europene a Drepturilor Omului și al Curții de Justiție a Uniunii Europene nu s-a identificat jurisprudență relevantă care să vizeze în mod direct problema de drept ce formează obiectul recursului în interesul legii.X.
Raportul asupra recursului în interesul legii

26. În cauză, judecătorii-raportori au întocmit raportul, conform art. 516 alin. (7) din Codul de procedură civilă, motivând proiectul soluției ce se propune a fi dată recursului în interesul legii.XI. Înalta Curte de Casație și JustițieA. Regularitatea investirii Înaltei Curți de Casație și Justiție

27. Verificarea regularității investirii Înaltei Curți de Casație și Justiție impune analiza condițiilor de admisibilitate în raport cu dispozițiile art. 514 și 515 din Codul de procedură civilă.

28. Sub aspectul titularului dreptului de a formula recursul în interesul legii, condiția este îndeplinită, întrucât autorul sesizării, Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța, se regăsește printre titularii dreptului de sesizare prevăzuți de art. 514 din Codul de procedură civilă.

29. Sub aspectul obiectului, în sensul că recursul în interesul legii trebuie să se circumscrie dispozițiilor art. 514 din Codul de procedură civilă, respectiv să privească o problemă de drept soluționată diferit de instanțele judecătorești, întrucât finalitatea acestei instituții juridice o constituie asigurarea interpretării și aplicării unitare a legii, astfel cum prevăd și dispozițiile art. 126 alin. (3) din Constituție, condiția este îndeplinită, prin sesizare fiind indicată o problemă de drept rezultată din interpretarea și aplicarea diferită a unor dispoziții legale, art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, și anume posibilitatea ca excepția de nelegalitate să fie invocată și cu privire la actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 sau doar în ceea ce

privește actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise ulterior intrării acesteia în vigoare.

30. Sub aspectul cerinței de ordin formal prevăzute de dispozițiile art. 515 din Codul de procedură civilă, constând în dovada că problema de drept care formează obiectul sesizării a fost soluționată în mod diferit, prin hotărâri judecătorești definitive, care se anexează cererii, condiția este îndeplinită, având în vedere hotărârile judecătorești definitive anexate sesizării, din care rezultă că s-au dat dezlegări diferite problemei de drept în discuție.

B. Analiza problemei de drept soluționate în mod neunitar de instanțele judecătorești

31. Din analiza celor două orientări jurisprudențiale expuse în actul de sesizare și din jurisprudența atașată sesizării rezultă că problema de drept soluționată neunitar privește interpretarea dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, și anume posibilitatea ca excepția de nelegalitate să fie invocată și cu privire la actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise anterior intrării în vigoare a acestei legi sau doar în ceea ce privește actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise ulterior intrării acesteia în vigoare.

32. Divergența de jurisprudență privește, în concret, sintagma „indiferent de data emiterii“ din cuprinsul dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

33. În cadrul primei orientări jurisprudențiale s-a apreciat că judecătorului național îi revine rolul de a aprecia, pe de o parte, în sensul art. 20 alin. (2) din Constituție, cu privire la eventuala prioritate a tratatelor privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte, iar, pe de altă parte, în sensul art. 148 alin. (2) din Constituție, cu privire la compatibilitatea și concordanța normelor din

dreptul intern cu reglementările și jurisprudența Uniunii Europene. S-a constatat că dispozițiile din Legea nr. 544/2004 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 contravin unor principii fundamentale convenționale și comunitare a căror respectare asigură exercițiul real al drepturilor fundamentale ale omului.

34. Potrivit celei de-a doua orientări jurisprudențiale s-a apreciat că problemele referitoare la principiul stabilității/securității raporturilor juridice nu mai pot face obiectul analizei, acestea fiind nefondate în raport cu considerentele deciziilor Curții Constituționale, obligatorii pentru instanțele de judecată; s-a considerat că sintagma „oricând în cadrul unui proces“ are o dublă semnificație, pe de o parte, că excepția este imprescriptibilă, iar, pe de altă parte, că excepția poate fi invocată în orice stadiu al litigiului; s-a subliniat că principiul neretroactivității legii civile privește normele de drept substanțial, și nu pe cele de procedură, care sunt de imediată aplicare, și nu se aduce atingere acestuia, deoarece legalitatea actului este apreciată în funcție de legea substanțială în vigoare la data adoptării acestuia.

35. Raportat la orientările jurisprudențiale prezentate, Înalta Curte reține că este în litera și în spiritul legii interpretarea potrivit căreia excepția de nelegalitate poate fi invocată și cu privire la actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 și rezultă din interpretarea coroborată a dispozițiilor acestei legi.

36. Controlul de legalitate al actelor administrative, potrivit dispozițiilor Legii nr. 554/2004, poate fi exercitat pe calea acțiunii în anulare, în ceea ce privește actele administrative cu caracter normativ și actele administrative cu caracter individual, sau pe calea incidentală a excepției de nelegalitate, în ceea ce privește actele administrative cu caracter individual.

37. Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ exclusiv în cadrul acțiunii în anulare, competența de soluționare aparținând, ca instanțe de fond, tribunalelor sau curților de apel, iar ca instanțe de control judiciar, curților de apel sau instanței supreme.

38. Actele administrative cu caracter individual pot forma atât obiectul acțiunii în anulare, competența de soluționare aparținând instanțelor de contencios administrativ, anterior menționate, cât și obiectul excepției de nelegalitate.

39. Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual se pot introduce în termenul de prescripție de 6 luni prevăzut de dispozițiile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 sau, pentru motive temeinice, peste acest termen, dar în termenul de decădere de un an prevăzut de dispozițiile art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

40. Excepția de nelegalitate reprezintă un incident procedural survenit în cursul judecării unei cauze, prin contestarea de către partea interesată a legalității unui act administrativ cu caracter individual de care depinde soluționarea pe fond a litigiului, un mijloc de apărare folosit pentru apărarea ori valorificarea unui drept al părții care înțelege să se prevaleze de aceasta. Prin excepția de nelegalitate se declanșează, indirect, un control de legalitate al actului administrativ cu caracter individual, având ca finalitate lipsirea de efecte a acestuia, exclusiv în cauza în care excepția a fost invocată.

41. Dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004 reglementează excepția de nelegalitate și procedura specifică acesteia. Potrivit alin. (1), excepția de nelegalitate are ca obiect numai actele administrative cu caracter individual,

indiferent de data emiterii acestora, și poate fi invocată oricând în cadrul unui proces, din oficiu sau de către partea interesată. Alin. (2) prevede că soluționarea litigiului pe fond trebuie să depindă de actul administrativ cu caracter individual ce face obiectul excepției și de faptul că instanța investită cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate este competentă să se pronunțe asupra excepției, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunța în cauză, iar, potrivit alin. (4), în cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanța în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate va soluționa cauza fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

42. Competența de soluționare a excepției de nelegalitate aparține, de la data de 15 februarie 2013, data intrării în vigoare a Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 30 mai 2012 (Legea nr. 76/2012), instanței investite cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate.

43. Anterior intrării în vigoare a Legii nr. 76/2012, instanța în fața căreia era invocată excepția de nelegalitate, constatând că de actul administrativ a cărui legalitate era contestată depinde soluționarea litigiului pe fond, sesiza instanța de contencios administrativ competentă, prin încheiere motivată, și suspenda judecata cauzei până la soluționarea excepției.

44. Cu privire la excepția de nelegalitate, reglementată în mod distinct, pentru prima dată, prin art. 4 din Legea nr. 554/2004, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a stabilit, prin Decizia nr. 36 din 7 noiembrie 2016, citată anterior, că excepția poate fi invocată „oricând în cadrul unui proces“, interpretarea în sensul că excepția nu poate fi invocată în recurs fiind contrară principiului conform căruia „legea trebuie interpretată în sensul aplicării ei, iar nu în sensul neaplicării“.

45. În evoluție legislativă, dispozițiile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, a căror interpretare a condus la apariția divergențelor de jurisprudență, au avut următorul conținut:a) în forma inițială a Legii nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004:Articolul 4(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.“;b) în forma modificată prin art. I pct. 5 din Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 510 din 30 iulie 2007 (Legea nr. 262/2007):Articolul 4(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.“;c) în forma modificată prin art. VII din Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 714 din 26 octombrie 2010:Articolul 4(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 și nici atunci când excepția de nelegalitate a fost invocată în cauze penale.“;d) în forma modificată prin art. 54 pct. 1 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 30 mai 2012:Articolul 4(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.

46. Sintagma „indiferent de data emiterii acestuia“ nu era prevăzută de art. 4 la data adoptării Legii nr. 554/2004, aceasta fiind introdusă prin modificarea prevăzută de art. I pct. 5 din Legea nr. 262/2007.

47. Caracterul clar și neîndoielnic al dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în ceea ce privește sintagma „indiferent de data emiterii acestuia“, este reliefat de prevederile art. II alin. (2) din Legea nr. 262/2007, potrivit cărora „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“.

48. Voința legiuitorului a fost, fără echivoc, aceea de a reglementa posibilitatea de invocare a excepției de nelegalitate inclusiv pentru actele administrative unilaterale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 în forma sa inițială, instituind această posibilitate prin norme de procedură, la acea dată de imediată aplicare, inclusiv în cauzele aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii.

49. În expunerea de motive a Legii nr. 262/2007 se arăta faptul că textul art. 4 alin. (1) este „foarte clar, cercetarea legalității unui act administrativ se face oricând, ceea ce înseamnă că nu are relevanță data emiterii acestuia“, iar interpretarea textului în sensul că „se aplică numai actelor care au fost adoptate după intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004“ „nu reprezintă o interpretare a legii, în litera și spiritul ei“.

50. Ulterior modificării dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007, în prima decizie prin care s-a pronunțat asupra constituționalității raportat la această modificare - Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008, menționată și anterior - Curtea Constituțională a reținut că nu sunt întemeiate criticile privind încălcarea principiului stabilității raporturilor juridice, că dispozițiile nu au caracter retroactiv, textul de lege fiind „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“. A subliniat că „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 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“.

51. Mai mult, voința legiuitorului în sensul posibilității de invocare a excepției de nelegalitate inclusiv pentru actele administrative unilaterale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 este reliefată de dispozițiile art. III din Legea nr. 262/2007, care au prevăzut că „Hotărârile judecătorești pronunțate în baza Legii nr. 554/2004, rămase definitive și irevocabile fără soluționarea pe fond a excepției de nelegalitate, care a fost respinsă ca inadmisibilă, pot forma obiectul unei cereri de revizuire, care se poate introduce în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi“.

52. S-a instituit astfel un caz special de revizuire a hotărârilor judecătorești pronunțate în baza Legii nr. 554/2004 pentru situațiile în care excepția de nelegalitate a fost respinsă ca inadmisibilă, ca urmare a interpretării în sensul că excepția nu este admisibilă pentru actele administrative cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, pe care legiuitorul a considerat-o neconformă voinței sale.

53. Din cele prezentate rezultă că norma de drept supusă analizei este redactată într-un mod clar și prevede faptul că excepția de nelegalitate poate fi invocată și cu privire la actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004.

54. Art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 constituie o normă de procedură prin care este reglementată, ca incident procedural, excepția de nelegalitate a actelor administrative cu caracter individual. Din punctul de vedere al normelor de drept material, legiuitorul a precizat că motivele de nelegalitate se analizează prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ.

55. Pe cale de consecință, dispozițiile care reglementează excepția de nelegalitate 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, cauzele de nelegalitate se examinează prin raportare la dispozițiile legale care erau în vigoare la momentul emiterii actului administrativ a cărui nelegalitate s-a invocat.

56. Excepția de nelegalitate nu are ca efect anularea, ci înlăturarea din cauză a actului administrativ cu caracter individual a cărui nelegalitate a fost constatată, instanța în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate soluționând cauza

fără a ține seama de acest act. Astfel fiind, admiterea unei excepții de nelegalitate produce efecte doar între părțile litigiului, actul administrativ cu caracter individual producându-și în continuare efectele față de terți.

57. Cu privire la prima opinie jurisprudențială se impune precizarea faptului că analiza concretă de compatibilitate a unei norme juridice naționale și a efectelor acesteia cu reglementările Convenției, precum și competența aplicării cu prioritate a reglementărilor dreptului european, obligatorii în raport cu prevederile legislației naționale, ținând seama inclusiv de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene, revin, în aplicarea legii, instanțelor de judecată investite cu soluționarea cauzelor.

58. În acest sens, prin Decizia nr. 750 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 18 din 11 ianuarie 2016, Curtea Constituțională a subliniat că „28. (...) nu este de competența sa să analizeze conformitatea unei dispoziții de drept național cu textul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene prin prisma art. 148 din Constituție, această competență aparținând instanței de judecată, care, pentru a ajunge la o concluzie corectă și legală, din oficiu sau la cererea părții, poate formula o întrebare preliminară în sensul art. 267 din Tratat la Curtea de Justiție a Uniunii Europene. De altfel, Curtea a mai arătat că toate aceste aspecte converg spre a demonstra faptul că sarcina aplicării cu prioritate a reglementărilor dreptului european obligatorii în raport cu prevederile legislației naționale revine instanței de judecată, fiind o chestiune de aplicare a legii, și nu de constituționalitate (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1.249 din 7 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 16 noiembrie 2010)“.

59. În jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, prin Decizia nr. 29 din 12 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 27 decembrie 2011, precum și prin Decizia nr. 1 din 16 ianuarie 2012, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr. 210 din 29 martie 2012, s-a reținut, de asemenea, că deciziile și considerentele deciziilor Curții Constituționale sunt obligatorii în ceea ce privește constatările conformității sau neconformității atât cu Constituția, cât și cu Convenția și cu jurisprudența CEDO, însă, dacă instanța de contencios constituțional a constatat convenționalitatea unei legi sau norme, o atare constatare este una în abstract (dat fiind caracterul de control obiectiv al legii exercitat de Curtea Constituțională) și nu împiedică instanțele de drept comun să evalueze în concret, în fiecare cauză în parte, în raport cu datele fiecărei spețe, dacă aplicarea aceleiași norme nu antrenează pentru reclamant consecințe incompatibile cu Convenția, protocoalele ei adiționale sau cu jurisprudența CEDO.

60. Este de observat, la nivel de principiu, în ceea ce privește dispozițiile art. 20 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile“, că aplicarea prioritara a reglementărilor internaționale cu privire la drepturile fundamentale ale omului se face numai în situațiile în care acestea conțin dispoziții mai favorabile decât dreptul intern, în caz contrar având prioritate normele naționale.

61. Principiul aplicării cu prioritate a dreptului Uniunii Europene este prevăzut de dispozițiile art. 148 alin. (2) din Constituție, iar garantarea aducerii la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării la Uniunea Europeană și din aplicarea acestui principiu revine, potrivit alin. (4) al aceluiași articol, Parlamentului, Președintelui României, Guvernului și autorității judecătorești.

62. Potrivit art. 148 alin. (2) din Constituție, „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare“, astfel că, în lipsa

unui conflict concret dintre dreptul intern aplicabil direct în cauză și dreptul european incident, nu se pune problema încălcării principiului aplicării prioritare a dreptului Uniunii Europene.

63. Din această perspectivă trebuie avut în vedere faptul că art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene se aplică instituțiilor Uniunii și ale statelor membre pentru toate drepturile garantate de dreptul Uniunii, în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii.

64. În ceea ce privește dispozițiile art. 277 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (ex-art. 241 din Tratatul de instituire a Comunității Europene), spre deosebire de excepția de nelegalitate reglementată de dreptul național, care se referă la actele administrative cu caracter individual, acestea prevăd controlul indirect de legalitate al actelor cu caracter general, și anume: „Sub rezerva expirării termenului prevăzut la articolul 263 al șaselea paragraf în cazul unui litigiu privind un act cu caracter general adoptat de o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii, orice parte se poate prevala de motivele de drept prevăzute la articolul 263 al doilea paragraf pentru a invoca în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene inaplicabilitatea respectivului act.“

65. Potrivit art. 263 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (ex-art. 230 din Tratatul de instituire a Comunității Europene): Curtea de Justiție a Uniunii Europene controlează legalitatea actelor legislative, a actelor Consiliului, ale Comisiei și ale Băncii Centrale Europene, altele decât recomandările și avizele, și a actelor Parlamentului European și ale Consiliului European menite să producă efecte juridice față de terți. Aceasta controlează, de asemenea, legalitatea actelor organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii destinate să producă efecte juridice față de terți. În acest scop, Curtea are competența să se pronunțe cu privire la acțiunile formulate de un stat membru, de Parlamentul European, de Consiliu sau de Comisie, pentru motive de necompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind

aplicarea acestuia ori de abuz de putere.(...)Acțiunile prevăzute de prezentul articol trebuie formulate în termen de două luni, după caz, de la publicarea actului, de la notificarea acestuia reclamantului sau, în lipsă, de la data la care reclamantul a luat cunoștință de actul respectiv.

66. Este de observat faptul că, deși excepția de nelegalitate prevăzută de dreptul intern și inaplicabilitatea prevăzută de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene constituie, din perspectiva posibilității de invocare, forme ale controlului indirect de legalitate, pentru care nu se prevede exercitarea într-un anume termen, și urmăresc același scop, respectiv înlăturarea din soluționarea unui litigiu de fond a actelor nelegale, cele două instituții au obiect diferit, și anume: excepția de nelegalitate are ca obiect actele administrative cu caracter individual, iar inaplicabilitatea privește actele cu caracter general adoptate la nivelul Uniunii. În privința actelor normative, dreptul național exclude posibilitatea invocării excepției de nelegalitate, împotriva acestora putând fi formulată oricând acțiune în anulare.

67. Cu privire la principiul securității juridice sau al stabilității raporturilor juridice, consacrat în mod constant atât de CEDO, cât și de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, este de menționat că în discuție nu sunt situații sau raporturi juridice consfințite prin hotărâri judecătorești definitive, ci acte administrative cu caracter individual a căror nelegalitate este pusă la îndoială, actul administrativ cu caracter individual neavând regimul juridic al hotărârii judecătorești.

68. În acest sens a reținut Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 426 din 10 aprilie 2008, citată anterior, cu privire la principiul stabilității raporturilor juridice, faptul că „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 temelia 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 a dreptului la justiție“.

69. Cu privire la dreptul Uniunii Europene, competența de interpretare, în scopul aplicării unitare la nivelul tuturor statelor membre, aparține, în temeiul art. 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Curții de Justiție a Uniunii Europene, care se pronunță, dacă dreptul Uniunii este aplicabil cauzei principale, cu titlu preliminar, la solicitarea instanțelor naționale, referitor la interpretarea tratatelor, validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii. Interpretarea normei de drept al Uniunii, în exercitarea acestei competențe, lămurește și precizează semnificația și domeniul de aplicare a normei, astfel cum trebuie sau ar fi trebuit să fie înțeleasă și aplicată de la intrarea sa în vigoare, consecința fiind că efectele sale se aplică, în principiu, de la data intrării în vigoare a normei interpretate (Hotărârea din 27 martie 1980, *Denkavit italiana*, 61/79, Rec, p. 1205, punctul 16, Hotărârea din 19 octombrie 1995, *Richardson*, C137/94, Rec, p. 13407, punctul 33, Hotărârea din 10 februarie 2000, *Deutsche Telekom*, C50/96, Rec, p. 1743, punctul 43, Hotărârea din 28 februarie 2018, *Nidera*, C-387/16, punctul 30).

70. În contextul obligației statelor membre de a asigura respectarea dreptului Uniunii, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a reținut în jurisprudența sa (Hotărârea din 12 februarie 2008, *Willy Kempter KG*, C-2/06 pct. 34, 37, 38; Hotărârea din 4 octombrie 2012, *Hristo Byankov*, C-249/11, pct. 69, 76, 77) că, în raport cu principiul securității juridice, face parte din securitatea juridică caracterul definitiv al unei decizii administrative, dobândit după expirarea termenelor rezonabile pentru introducerea acțiunilor, iar dreptul Uniunii nu impune ca un organ administrativ să fie obligat, în principiu, să revină asupra deciziei care a

dobândit un astfel de caracter definitiv. Însă împrejurări speciale pot fi susceptibile să impună unui organ administrativ național reexaminarea unei decizii administrative definitive în vederea luării în considerare în special a interpretării unei dispoziții relevante de drept al Uniunii reținute ulterior de către Curte, în condițiile unui echilibru între cerința securității juridice și cea a legalității din perspectiva dreptului Uniunii.

71. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 517 alin. (1) din Codul de procedură civilă, cu referire la art. 514 din același cod,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE: Admite recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța și, în consecință, stabilește că: În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, excepția de nelegalitate poate fi invocată și cu privire la actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004. Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 517 alin. (4) din Codul de procedură civilă. Pronunțată în ședință publică astăzi, 7 iunie 2021.

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

CORINA-ALINA CORBU

Magistrat-asistent,

Bogdan Georgescu

