

Excepția de nelegalitate reflectată în doctrină și jurisprudență.

Dragne Alexandru Mădălin

Student al Facultății de Drept, Universitatea din București

## 1. Definiție

Excepția de nelegalitate a fost definită în jurisprudență ca " un mijloc procedural ce oferă, în cadrul unui proces posibilitatea controlului legalității asupra actelor administrative cu caracter normativ care stau la bază emiterii actelor administrative cu caracter individual atacate. Presupune cenzurarea actelor administrative prin raportare la legea în a cărei executare au fost emise"<sup>1</sup>

De asemenea, în jurisprudență Curții Constituționale această a fost definită că reprezentând " un incident procedural survenit în cursul unui proces, ca urmare a contestării de către partea interesată a legalității unui act administrativ unilateral cu caracter individual de care depinde soluționarea pe fond a litigiului."<sup>2</sup>

Doctrina a considerat că excepția de nelegalitate reprezintă fie un incident procesual<sup>3</sup>, fie un mijloc de apărare<sup>4</sup>, fie una dintre formele de exercitare a controlului judecătoresc asupra actelor administrative<sup>5</sup>.

Analizând definițiile oferite de doctrina și de jurisprudență, consider că excepția de nelegalitate este riguros definită ca fiind un incident procesual, deoarece poate fi invocată sub formă unei apărări de fond, urmând a fi judecată odată cu fondul, spre deosebire de excepțiile de procedură. Definiția ca mijloc procesual prezintă dezavantajul de a putea fi confundată cu aceste excepții.

## 2. Obiectul excepției de nelegalitate

Potrivit art. 4 alin. (1) și alin. (4) din Legea Contenciosului administrativ nr. 554/2004, obiectul excepției de nelegalitate îl reprezintă exclusiv actele administrative unilaterale cu caracter individual.

Înainte de intrarea în vigoare a actualei legii a contenciosului administrativ, excepția de nelegalitate nu a cunoscut o reglementare expresă, însă era aplicată pe cale de interpretare. Astfel, era recunoscut că excepția de nelegalitate putea avea ca obiect atât actele administrative unilaterale cu caracter individual, cât și actele administrative cu caracter normativ. Reglementarea excepției de nelegalitate a suferit două modificări de la intrarea în vigoare a Legii 554/2004.

În prima formă a legii, obiectul excepției de nelegalitate în reprezentau atât actele administrative unilaterale cu caracter normativ, cât și cele cu caracter

---

<sup>1</sup> Decizie ICCJ SCAF 1094/2014.

<sup>2</sup> Decizia Curții Constituționale nr.491 din 6 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 446 din 13 iunie 2008

<sup>3</sup> Alexandru Suci, Excepțiile procesuale în Noul Cod de procedură civilă, Ed. Universul Juridic, București, 2012 p.76

<sup>4</sup> T. Draganu, Actele de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1959 p. 260

<sup>5</sup> Bogasiu Gabriela, Legea contenciosului administrativ, editia a II-a din 30-nov-2013, Universul Juridic

individual. Ulterior, prin modificările aduse prin legea 262/2007 art. 4 alin. (1) menționa că obiect al excepției de nelegalitate doar actele administrative unilaterale cu caracter individual, însă alin. (2) menționa actele administrative unilaterale. Astfel, ÎCCJ a interpretat legea în sensul că pot fi atacate și actele administrative cu caracter normativ pe calea excepției de nelegalitate, având în vedere că legea contenciosului administrativ nu limitează în timp atacarea acestora pe calea acțiunii directe. Totodată, s-a considerat potrivit principiul că ce poate fi atacat pe cale de acțiune, poate fi atacat și pe cale de excepție că nu se poate limita controlul pe calea excepției doar la actele administrative unilaterale cu caracter individual.

Odată cu intrarea în vigoare a Noului Cod de Procedură Civilă a fost modificat și textul art. 4 al Legii contenciosului administrativ, mentionandu-se expres în alin. (4) că nu pot face obiectul excepției de nelegalitate actele administrative unilaterale normative. Consider că această modificare legislativă reflectă voința legiuitorului de a limita obiectul excepției de nelegalitate la actele administrative unilaterale cu caracter individual, aspect evidențiat și de faptul că în primele trei alineate se menționează expres actul administrativ unilateral cu caracter individual.

În jurisprudența anterioară intrării în vigoare a Legii de punere în aplicare a Noului Cod de Procedură Civilă nr. 76/2012, ÎCCJ a fost consecventă în a considera admisibile excepțiile de nelegalitate având ca obiect actele administrative unilaterale cu caracter normativ, deși Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevedea în art. 4 alin. (1) că va fi cercetată legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual. În susținerea acestui punct de vedere, instanță supremă a motivat că :

"Interpretarea sistematică, logică și istorico-teleologică a prevederilor art. 4 din Legea nr. 554/2004 conduce la concluzia că excepția de nelegalitate este admisibilă atât pentru actele administrative unilaterale cu caracter individual, cât și pentru cele cu caracter normativ, principiul coerenței legislative impunând ca mecanismul procesual a excepției de nelegalitate să nu fie aplicat restrictiv. Ținând seama de argumentul de interpretare logică a fortiori, dacă legiuitorul a creat un mijloc procesual de apărare, pe calea excepției de nelegalitate, pentru acte de autoritate individuale, cu atât mai mult acesta trebuie oferit subiectelor de drept în legătură cu actele administrativ-normative, ale căror efecte au caracter general, impersonal și abstract. În această privință nu poate fi ignorată, de altfel, practica judiciară constantă a instanței supreme, care s-a pronunțat în mod repetat în sensul admisibilității excepției de nelegalitate a actului administrativ-normativ, atât anterior, cât și ulterior modificării Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007. Interpretând legea națională într-un sens care să concorde cu prevederile art. 6 par. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, Înalta Curte reține că o normă

juridică trebuie să îndeplinească dubla calitate de accesibilitate și previzibilitate, astfel încât să permită destinatarilor săi să-și orienteze conduita în acord cu imperativele legii. De aceea, atunci când textul unei legi este confuz ori susceptibil de mai multe înțelesuri, se impune ca previzibilitatea lui să fie asigurată printr-o jurisprudență uniformă, care să asigure celor implicați în procedurile judiciare posibilitatea de a-și regla conduita într-o asemenea manieră, încât drepturile și interesele legitime să nu fie atinse în substanța lor" (CEDO, cauza Sunday Times c. Regatului Unit, 1979).<sup>6</sup>

În aceeași perioadă, doctrina de drept administrativ a opinat în sensul că actele administrative unilaterale cu caracter normativ nu pot face obiectul excepției de nelegalitate. Achizez la poziția doctrinei, de vreme ce legea nu era susceptibilă de interpretarea conform căreia ar putea fi controlate pe această cale actele administrative cu caracter normativ, norma care reglementa excepția de nelegalitate nefiind lipsită de caracterele cerute de Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Prin interpretarea sistematică a articolului art. 4 se putea trage concluzia că alin. (2) al aceluiași articol se referea tot la un act administrativ unilateral cu caracter individual, deși acest lucru nu era menționat expres. Astfel, dacă prin acea reglementare legiuitorul organic ar fi dorit să stabilească că obiect al excepției de nelegalitate și actul administrativ unilateral cu caracter normativ, ar fi folosit și la alin. (1) sintagma "act administrativ unilateral" în locul sintagmei "act administrativ unilateral cu caracter individual"

De asemenea, prin interpretarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 putem deduce că actele exceptate de la controlul judecătoresc al actelor administrative nu pot face obiectul excepției de nelegalitate. Astfel, nu pot fi atacate pe calea excepției de nelegalitate actele de comandament cu caracter militar și actele care privesc raporturile autorităților publice cu Parlamentul. Același considerente au fost exprimate și jurisprudența ÎCCJ: " Nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate actele unilaterale care fie nu au natură juridică administrativă, fie sunt exceptate de la controlul exercitat pe calea contenciosului administrativ în temeiul art. 5 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004: actele autorităților publice care privesc relația cu Parlamentul, actele de comandament cu caracter militar și actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară."<sup>7</sup>

Totodată, prin precizarea caracterului "unilateral" al actului administrativ s-a considerat că : „În ceea ce privește excepția de nelegalitate, această formă de verificare a legalității actelor administrative și procedura specială reglementată de Legea nr.554/2004 nu sunt aplicabile în cazul contractelor de achiziție

<sup>6</sup> ÎCCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 5270 din 25 noiembrie 2010

<sup>7</sup> ÎCCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4219 din 9 octombrie 2009.

publică și nici în cazul celorlalte contracte administrative, deoarece dispozițiile art.4 din Lege se referă la actul administrativ unilateral, în timp ce contractele administrative sunt acte juridice bilaterale, negociate de părțile contractante”<sup>8</sup>

De asemenea, prin actuala reglementare a excepției de nelegalitate, refuzul nejustificat și nesoluționarea în termen a unei cereri nu pot fi supuse controlului instanțelor de contencios administrativ pe calea excepției de nelegalitate.

În acest sens s-a pronunțat și ÎCCJ : "În ceea ce privește obiectul de reglementare al art. 4 din Legea nr. 554/2004, Înalta Curte constată că sintagma „act administrativ unilateral”, utilizată în alineatul 1 al textului menționat cu referire la obiectul excepției de nelegalitate se impune a fi interpretată prin raportare la definițiile legale cuprinse în art. 2 alin. (1) al aceleiași legi, în care se face distincție între actul administrativ unilateral [art. 2 alin. (1) lit. c)] și actul administrativ-jurisdicțional [art. 2 alin. (1) lit. d)]. [...] Deși art. 4 din Legea nr. 554/2004 nu exclude expres actul administrativ jurisdicțional din câmpul de aplicabilitate al procedurii excepției de nelegalitate, sensul normei enunțate rezultă cu claritate din contextul legal la care s-a făcut referire”<sup>9</sup>

Legea contenciosului administrativ lasă posibilitatea instanțelor de a verifica și legalitatea actelor emise înainte de intrarea în vigoare a Legii 554/2004, în bază reglementărilor în vigoare la data emiterii actului, însă ÎCCJ a apreciat că acesta reglementare contavine principiului netroactivității legii civile, precum și reglementărilor comunitare, astfel, aceste acte nu au fost controlate în practică. Totodată , ÎCCJ a statuat că actele emise înainte de intrarea în vigoare a legii 554/2004 nu pot face obiectul excepției de nelegalitate prin raportare la art. 6 CEDO și la principiul securității raporturilor juridice.<sup>10</sup>

În schimb, Curtea Constituțională, sesizată cu o excepție de neconstituționalitate a art. 4 alin. (1) și (2), a respins-o tocmai pentru că era : " în acord cu principiul stabilității raporturilor juridice, care, deși nu este consacrat expres în Constituția României, se deduce din prevederile art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, cu principiul neretroactivității legii, cu prevederile art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție, care consacră egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, și cu dispozițiile art.

---

<sup>8</sup> E. Albu, Contracte administrative. Achizițiile publice și contenciosul administrativ, în Curierul Judiciar nr. 1/2007, pp. 65-78

<sup>9</sup> ÎCCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 604 din 5 februarie 2010.

<sup>10</sup> ÎCCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3298 din 12 iunie 2009

126 alin. (6), care garantează controlul actelor administrative pe calea contenciosului administrativ." <sup>11</sup>

### 3. Efectele admiterii excepției de nelegalitate.

În Legea 554/2004 a Contenciosului Administrativ, art. 4 alin. (3) se prevede că "în cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanță în față căreia a fost invocată excepția de nelegalitate va soluționa cauza, fără a ține seamă de actul a cărei nelegalitate a fost constatată". Astfel, admiterea excepției de nelegalitate are ca efect înlăturarea actului respectiv de la cauza dedusă judecării. Constatarea nelegalității pe cale de excepție nu va avea ca efect anularea actului. În acest sens se pronunța și doctrina. Efectul inter partes al excepției de nelegalitate a fost recunoscut și în jurisprudență de drept administrativ a instanței supreme: "Este adevărat că admiterea excepției de nelegalitate nu are ca efect anularea actului administrativ, ci doar înlăturarea lui din litigiul în care a fost invocată excepția, dar beneficiarul actului administrativ constitutiv sau constatator de drepturi nu se mai poate prevala de el în fața instanței, văzându-se lipsit astfel de fundamentul dreptului afirmat."

Având în vedere obligația ÎCCJ de a asigura aplicarea unitară a legii, și obligația instanțelor de a respecta hotărârile ÎCCJ, chiar dacă acestea nu vizează un recurs în interesul legii, putem considera că actul a cărui nelegalitate a fost constatată pe cale de excepție de către ÎCCJ nu va mai fi luat în considerare de nicio altă instanță, astfel că efectele unei asemenea hotărâri nu se vor întinde doar asupra părților din litigiul respectiv, ci și terții interesați de actul administrativ unilateral cu caracter individual a cărui nelegalitate se constată.

Însăși ÎCCJ a statuat cu privire la obligația instanțelor inferioare de a respecta practică judiciară a instanței supreme: "Așa fiind, în cauză se pune problema în ce măsură o decizie de principiu și practica judiciară constantă a ÎCCJ, SCAF, în această chestiune este opozabilă de lege lata judecătorilor de la celelalte instanțe judecătorești din țară.

Curtea constată că ÎCCJ are atribuția constituțională de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale.

Este adevărat că privitor la materia competenței ÎCCJ de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, aceasta estede lege lata conținută în două instituții ale dreptului procesual civil român.

---

<sup>11</sup> Decizia Curtii Constitutionale nr.874 din 10 iulie 2008

Curtea observă că instanța de fond nu a achiesat la punctul de vedere al ÎCCJ privind interpretarea și aplicarea art. 4 din Legea nr. 554/2004 abordat prin decizia de principiu în absența unei decizii în recurs în interesul legii.

Cu toate aceste imperfecțiuni ale dreptului procesual civil român, Curtea reține în armonie cu prevederile art.20 alin. (2) corelat cu art. 21 din Constituția României și cu art. 6 par. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, ratificată de România prin Legea nr.30/1994 că legea trebuie să aibă calitatea dublă de accesibilitate și previzibilitate. Sub acest ultim aspect, atunci când textul unei legi este primitiv de mai multe înțelesuri, nu este clar sau susceptibil de varii interpretări, se impune ca previzibilitatea acesteia să fie asigurată de practica judiciară care să-i asigure justițiabilului, care apelează la ea chiar prin intermediul unor profesioniști ai dreptului, posibilitatea de a-și regla conduita de asemenea manieră încât drepturile și interesele legitime exhibate să nu fie atinse în substanța lor (cauza Sunday Times c. Regatului Unit din 1979).

Așa fiind, conform jurisprudenței pertinente a Curții Europene a Drepturilor Omului, revine jurisdicțiilor să statueze care este conținutul și limitele de aplicare și interpretare a unei legi și să elimine astfel orice disfuncționalitate pentru a se asigura în cele din urmă caracterul previzibil al unei legi și nu în ultimul rând pentru a se îndeplini exigențele dreptului la un proces echitabil cu toate atributele ce-l înconjoară.

Având în vedere tocmai aceste premise, în practica judiciară națională de aplicare și interpretare a dreptului pot apărea divergențe.

Din această perspectivă, Curtea are în vedere că potrivit jurisprudenței CEDO „rolul unei Jurisdicții Supreme este tocmai acela de a regla divergențele de jurisprudență” (cauza Zielinski și Pradal & Gonzales și alții c. Franței, cererea nr. 24.846/94, par. 59; cauza Păduraru c. României, par. 98 și cauza Beian c. României par. 37, cauza Tudor Tudor c. României par. 29-30).

Prin urmare, chiar în absența unei decizii privind un recurs în interesul legii, care conform normelor dreptului intern sunt obligatorii pentru judecătorii tuturor instanțelor judecătorești (art. 329 C. pr. civ.) și până la adoptarea unui mecanism procesual prin care instanța supremă să poată fi interogată în cazul pendinte cu privire la maniera de interpretare și aplicare a dreptului pertinent relevant din acea cauză se impune în accepțiunea acestei Curți să fie respectată și însușită practica judiciară constantă și unitară a jurisdicției supreme."

#### 4. Procedura de soluționare a excepției de nelegalitate

Inițial, excepția de nelegalitate era trimisă spre soluționare unei instanțe de contencios administrativ, însă după intrarea în vigoare a Noului Cod de

Procedură Civilă, această este judecată de instanță în față căreia a fost invocată. Astfel, secțiile civile, penale etc. vor judecă excepțiile ridicate în față lor.

Desigur, pentru că excepția să fie admisibilă legea prevede anumite condiții. În acest sens, în art. 4 alin. (1) se prevede că excepția de nelegalitate poate fi invocată oricând în cadrul unui proces. Astfel, o primă condiție o reprezintă existența unui litigiu. În lege nu se distinge între natură procesului sau fază în care acesta se află de unde tragem concluzia că excepția de nelegalitate poate fi invocată în orice proces, în orice fază s-ar afla. În acest sens s-a pronunțat și ÎCCJ : " Excepția de nelegalitate poate fi invocată oricând, indiferent de data emiterii actului, chiar dacă actul respectiv nu mai este în vigoare. Faptul că anterior abrogării sale, actul administrativ a produs efecte juridice, posibil aducătoare de vătămări ale drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane, impune ca cercetarea legalității acestuia să poată fi cerută oricând pe calea excepției de nelegalitate, așadar inclusiv după abrogarea lui"<sup>12</sup>

Același text prevede în teză finală că excepția de nelegalitate va putea fi ridicată fie de instanță din oficiu, fie de către partea interesată. Prin această reglementare cel care dorește să se prevaleze de acest incident procesual va trebui să facă dovadă unui interes. De altfel, această condiție se aplică și acțiunii directe în contencios administrativ.

Alin. (2) al art.4 prevede că de actul administrativ cu caracter individual atacat trebuie să depindă soluționarea litigiului pe fond. Astfel, trebuie stabilită o legătură între fondul cauzei și actul administrativ atacat, astfel încât să se poată demonstra că respectivul act este determinant în soluționarea cauzei.

Evident, și în cazul excepției de nelegalitate se impun unele dintre condițiile exercitării acțiunii directe. În acest sens, obiectul excepției de nelegalitate trebuie să fie un act administrativ unilateral, așa cum am arătat mai devreme. În cazul excepției de nelegalitate această condiție este mai restrictivă, deoarece prin acțiunea directă pot fi atacate atât actele administrative normative, cât și actele administrative asimilate și contractele administrative. De asemenea, trebuie ca partea care invocă excepția de nelegalitate să aibă capacitate procesuală activă. Spre deosebire de acțiunea directă, excepția de nelegalitate nu este limitată de niște termene, astfel că actul administrativ nelegal va putea fi oricând atacat pe cale de excepție. Totodată, în cazul excepției de nelegalitate nu trebuie îndeplinită procedura plângerii prealabile potrivit art. 7 alin. (5).

---

<sup>12</sup> ÎCCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3358 din 11 octombrie 2006, în Buletinul Casației nr. 1/2007, p. 7



Doctrina a identificat următoarele condiții de admisibilitate ale excepției de nelegalitate: existența unui litigiu, a unei cauze aflate pe rolul unei instanțe judecătorești; actul ce formează obiectul cauzei pe fond să fie emis în aplicarea actului administrativ a cărui nelegalitate este invocată pe cale de excepție; excepția de nelegalitate să vizeze un act administrativ unilateral cu caracter individual; existența unei legături între fondul pricinii și excepția de nelegalitate; ridicarea excepției de nelegalitate din oficiu de instanță de judecată pe rolul căreia se află cauza respectivă, de către oricare de părțile interesate, inclusiv de intervenții din cadrul unui proces;<sup>13</sup>

Se mai precizează în doctrina că: "excepția de nelegalitate va fi analizată de instanță în fața căreia se invocă, ulterior oricăror excepții procesuale invocate. Astfel, dacă se admite vreuna din excepțiile procesuale care fac de prisos cercetarea fondului, excepția de nelegalitate nu va mai fi cercetată, urmând regimul juridic al apărărilor de fond."<sup>14</sup>

Înainte de reglementarea introdusă de Legea 262/2007, în lipsa unui text expres citarea organului emitent nu era obligatorie, după cum opina și creatorul acestei legi, însă după anul 2007, alin. 2 prevedea expres obligativitatea citării organului emitent, modificare care a avut la bază art. 85 din actualul Cod de procedură civilă. Viitorul text de la art. 4 în integralitatea sa, nu face nicio referire la acest aspect, însă avem art. 153 alin. 1 din Noul Cod de procedură civilă, care preia conținutul art. 85, argument care ne indică faptul că în continuare organul emitent va trebui să fie citat. Rămâne însă un aspect asupra căruia doctrina și jurisprudența urmează să se pronunțe.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Crisan Camelia Daciana (Stoian) -Excepția de nelegalitate, București, 2014 p.205-206

<sup>14</sup> Alexandru Suci, Excepțiile procesuale în Noul Cod de procedură civilă, Ed. Universul Juridic, București, 2012

<sup>15</sup> <http://studia.law.ubbcluj.ro/articol.php?articolId=519> - SCURTE CONSIDERAȚII PRIVIND EXCEPȚIA DE NELEGALITATE ÎN LUMINA NOULUI COD DE PROCEDURĂ CIVILĂ ȘI A LEGII DE PUNERE ÎN APLICARE A ACESTUIA Bogdan Buta