

REZUMAT
TEZĂ DE DOCTORAT
CONSTATAREA NELEGALITĂȚII ACTULUI ADMINISTRATIV
PE CALE DE EXCEPȚIE

Cuvinte cheie: principiul legalității, principiul securității raporturilor juridice, mijloc de apărare, control indirect al actelor administrative, termen de prescripție, inadmisibilitate, inopozabilitate, act administrativ cu caracter individual, efecte inter partes

Prezenta lucrare tratează ipotezele în care nelegalitatea actului administrativ este verificată și constatată judiciar prin alte modalități decât prin formularea unei cereri în anulare, concentrându-ne în mod special asupra mecanismului incidental prevăzut de art. 4 din Legea nr. 554/2004. Constatarea nelegalității actului administrativ pe cale de excepție nu este un subiect străin doctrinei, regăsindu-se constant și pe masa judecătorilor naționali. Alegerea temei și actualitatea cercetării sale s-a justificat raportat la evoluția opticii instanțelor de judecată, la schimbările de concepție surprinse la nivelul jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție și a Curții Constituționale sau la modificările legislative intervenite la nivelul instituțiilor fundamentale ale contenciosului administrativ care au configurat raportul juridic dintre particular și administrația publică, în special atunci când acesta are la bază un act administrativ emis de puterea executivă. Întrebările și situațiile cu care ne-am confruntat în practică, mai ales în ce privește soluțiile instanțelor care apreciau ca inadmisibilă excepția de nelegalitate pentru diferite motive (depășirea termenelor pentru acțiunea directă, natura juridică a actului atacat, procedura sau etapa procesuală în care acesta a fost invocat, instanța competentă să o soluționeze ș.a.) au dovedit că mai sunt (încă) lucruri de spus.

Această modalitate de contestare a legalității actului administrativ pe cale de excepție are următoarele coordonate: (a) privește *exclusiv* actele administrative cu caracter *individual*, cele normative fiind excluse în mod expres; (b) poate fi ridicată de către *oricare dintre părți*, inclusiv de către instanță *din oficiu*; (c) în cadrul *oricărui tip de litigiu*, indiferent de etapa procesuală, inclusiv în etapa recursului; (d) este judecată de către instanța investită cu fondul litigiului și în fața căreia excepția a fost invocată, chiar dacă nu ar fi competentă să se pronunțe asupra actului pe calea acțiunii în anulare; (e) soluționarea litigiului pe fond trebuie să depindă de actul

administrativ; (f) soluția de admitere a excepției presupune o constatare a nelegalității prin încheiere interlocutorie care poate fi atacată odată cu fondul sau prin hotărâre judecătorească, iar judecarea cauzei se va realiza fără a se ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată. Din cuprinsul acestora se deduce *un mecanism de funcționare*: actul administrativ nelegal nu este cel verificat pe cale directă, dar nelegalitatea lui este relevantă pentru tranșarea soluționării *cererilor* cu care instanța este investită. Cu alte cuvinte, nelegalitatea actului se va dispersa în cadrul unui proces, ”contaminând”, într-un fel sau altul, pretențiile sau apărările cu care are legătură.

Dincolo de condițiile exprese menționate în textul legal – care, la prima vedere, nu par să pună mari probleme – ce dă farmec excepției de nelegalitate se ascunde în spatele învelișului legal care-i legitimează aplicarea. Controlul indirect al actului administrativ a provocat nu doar raporturile dintre particular și administrația publică, dar și cele dintre aceștia din urmă și puterea judecătorească, Înalta Curte de casație și justiție și Curtea Constituțională. Cu mult înainte de anul 2004, atunci când a fost reglementată expres în Legea contenciosului administrativ, acest mecanism a fost mereu la intersecția dintre principiul legalității și cel al securității raporturilor juridice. Această din urmă particularitate a dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 554/2004 a reprezentat ”un fir roșu” al întregii lucrări.

Cele două valori fundamentale se întâlnesc constant în toate planurile de discuție ale lucrării: de la însuși fundamentul juridic care o legitimează, la premisele procedurale în care poate fi ridicată, regulile de procedură specifice pe care le impune, instanța competentă să o analizeze și soluțiile pe care le poate pronunța, respectiv la efectele pe care hotărârea judecătorească le produce în ordinea juridică. Indiferent de subiectul abordat, explicațiile se reduc la înclinarea balanței, în funcție de situația concretă, în favoarea unuia dintre cele două principii. Alternând între divergență și complementaritate, fie legalitatea, fie securitatea au justificat o formă sau alta a textului art. 4 din Legea nr. 554/2004 dar, mai ales, au influențat modul în care pot fi interpretate aceste dispoziții.

Prin urmare, deși temele demersului sunt (și) cele tradiționale referitoare la regimul juridic procedural și material al mecanismului prevăzut de art. 4 LCA, acestea au fost puse în ambianța principiului legalității și al securității raporturilor juridice. Prin abordarea mai extinsă și a naturii sale juridice am încercat să identificăm problemele pe care le implică, dar și să propunem o variantă de rezolvare. Scopul lucrării a fost de a oferi o sistematizare a tuturor particularităților

acestei tehnicii judiciare și a modului în care, în definitiv, ele reflectă contradicția și/sau conlucrarea între *dreptate* (asociată legalității) și *pace* (văzută ca un echivalent al securității raporturilor juridice).

Cu toate că această concluzie este evidențiată, la prima vedere, în procedura de judecată a excepției de nelegalitate, o parte unele din condițiile sale de aplicare au oscilat între poziții radical diferite (de pildă, cele legate de natura juridică a actului care poate face obiectul excepției sau cele legate de instanța competentă să o judece). Schimbările recurente ale opticii legiuitorului au ridicat un semn de întrebare și au determinat o cercetare a evoluției istorice a fiecăreia dintre condițiile de admisibilitate și identificarea *rațiunii* care a stat la baza instituirii acestora. Așadar, în lipsa unei înțelegeri a elementelor care au clădit fundația excepției de nelegalitate, orice explicație asupra construcției sale juridice ar fi fost fragilă și incompletă.

Prin urmare, în mod natural, ne-am structurat cercetarea pornind de la **natura juridică** a excepției de nelegalitate (**partea I**). În această etapă am urmărit trasarea reperelor acestei instituții juridice prin analizarea modalității în care s-a transformat și reinventat de-a lungul timpului, observând cât de fidelă a rămas, în tot acest proces, ideii originare de ”excepție de ilegalitate” și cum binomul ”legalitate-securitate juridică” i-a influențat în mod constant coordonatele. Un plan al fundamentelor acestei tehnici de verificare a legalității pe cale indirectă a legalității unui act administrativ a impus și o radiografie a condițiilor sale de invocare din perspectiva mijloacelor procesuale prevăzute în Codul de procedură civilă, dar și o identificare a suprapunerilor și a diferențelor față de alte proceduri similare în care un act juridic este contestat. Prin urmare, în **capitolul I** am fixat fundamentele acestei instituții juridice, determinând care sunt coordonatele sale în planul procedurilor contencioase și, totodată tipul de mijloc procesual în care se încadrează (o veritabilă cerere în justiție sau o apărare procesuală). În **capitolul II** am punctat reperele sale prin raportare la acțiunea în anulare, excepția de neconstituționalitate și excepția nulității actului juridic civil.

O analiză a temeliei juridice a excepției de nelegalitate a pornit de la trecerea în revistă a influențelor pe care legalitatea și securitatea juridică le au, în general, în materia contenciosului actelor administrative. Tensiunea între legalitate și securitate juridică, interesul public și cel privat, dreptate și pace se resimte în întreg domeniul dreptului administrativ, dar în special în ce privește condițiile de atacare a actului administrativ, cu atât mai mult cu cât prevalența interesului public față de

cel privat sau exorbitanța acestuia față de actul civil fac parte din regulile de bază ale acestei ramuri de drept.

Astfel, **principiul legalității**, recunoscut la nivel european și național, nu caracterizează doar raportul dintre *actul administrativ* și *lege*, ci și cel dintre *judecător* și *supremația legii*. Actul administrativ trebuie să fie aliniat normei juridice, iar o deviere de la rigorile sale deschide calea revocării sau a înlăturării în justiție a ceea ce este neconform. Judecătorul, la rândul său, se supune numai legii, iar justiția pe care o înfăptuiește este realizată, de asemenea, *în numele legii*. Particularizată în materia contenciosului administrativ, această regulă de rang constituțional se traduce astfel: *”judecătorul nu se supune unui act administrativ ilegal”*. Prin urmare, același imperativ care impune strictețea legii activității puterii executive este cel care garantează și mecanisme corespunzătoare de control, inclusiv prin apelul la organele jurisdicționale. **Securitatea juridică** urmărește protejarea cetățenilor împotriva oricărei forme de abuz din partea puterii publice (legislativă, judecătorească sau executivă). Menținerea unui climat de *stabilitate* este asigurat atât printr-un standard de calitate și precizie al actelor administrative și a regulilor lor de contestare, cât și o menținere a stabilității situațiilor juridice individuale. În această din urmă situație, aplicarea principiului presupune o *condiționare a controlului judiciar de existența unei vătămări, obligativitatea formulării unei proceduri prealabile, condiționarea cererii de anulare și de acordare a despăgubirilor de respectarea unor termene de prescripție și de decădere*.

Concluzia la care am ajuns a fost că, atunci când administrația publică intră într-un raport juridic de drept administrativ cu un particular va avea responsabilitatea de a respecta toate regulile juridice existente la momentul emiterii actului, conformarea la rigorile normelor creând în persoana destinatarului actului și a terților față de acest act așteptarea la conservarea acestui raport juridic în timp. Trecerea timpului ar trebui să ofere stabilitate unui raport juridic administrativ. Riscul desființării actului nu poate să planeze pentru totdeauna, mai ales în cazul actelor care instituie drepturi, chiar dacă acestea sunt ilegale. Dar simpla emiterie a actului administrativ nu îl sustrage de la orice posibilitate de a-i fi verificată conformitatea cu legea. Același principiu al legalității va permite, după caz, revocarea sau anularea actului, pentru a-l aduce, atunci când a deviat de la traseul legal, înapoi în șablonul normei sau, dacă nu este posibil, pentru a-l scoate din ordinea juridică. Stabilitatea și securitatea trebuie să se încline astfel în fața puterii legii.

Securitatea se impune în fața legalității în cazul acțiunii în anulare prin instituirea de către legiuitorul de contencios administrativ a unor termene mult mai scurte față de cele din dreptul

comun, la expirarea lor raportul juridic administrativ având protecția stabilității. Actul administrativ va dobândi o autoritate a celor decise în cuprinsul lui (și deci o stabilitate), similar autorității atribuite hotărârilor judecătorești, doar atunci când termenele pentru contestarea lui au expirat, iar actul nu mai poate fi pus pe masa judecătorilor. În interiorul acestor termene, primează legalitatea. În ce măsură totuși se poate proteja stabilitatea juridică dacă ea a fost generată de o conduită ilegală a administrației publice? Deși termenele de prescripție pentru acțiunea în anulare au expirat, ilegalitatea sa *obiectivă* nu poate fi trecută cu vederea, căci împlinirea acestora nu repară iregularitatea actului. Iar atunci când un asemenea act se opune într-un litigiu unui alt particular, principiul legalității nu permite recunoașterea de efecte într-un asemenea caz: actul administrativ ilegal nu dobândește o imunitate absolută întrucât va putea fi verificat pe cale de excepție.

Raportul dintre principiul legalității și cel al securității raporturilor juridice în materia contenciosului administrativ a adus așadar în prim plan excepția de nelegalitate. Articularea *fundamentelor* sale a pornit de la dispozițiile art. 4 LCA care-i justifică prezența în rândul mijloacelor procesuale de contestare a legalității unui act administrativ. Înainte de reglementarea sa expresă prin Legea nr. 554/2004, excepția, deși reprezenta o cale *procedurală* de înlăturare a efectelor unui act administrativ ilegal, nu avea *de lege lata* o procedură care să-i traseze condițiile de invocare. Lipsa unor norme stricte de reglementare i-au asigurat în schimb supraviețuirea de-a lungul tuturor schimbărilor politice, căci era ancorată în nevoia de respectare a principiului legalității reflectat în mod special în principiul ierarhiei normelor juridice.

Un produs al instanței represive, s-a născut pe cale jurisprudențială ca un instrument care să permită judecătorului să înlătore un regulament (act administrativ normativ): judecătorul, fără a avea un instrument procedural reglementat, aplica principiul ierarhiei normelor juridice, comparând norma inferioară cu cea superioară. Întrucât nu se atingea de locul actului în ordinea juridică, fiind doar o apărare a particularului în fața normei edictate de administrația publică, instanța, în baza principiului *judecătorul acțiunii e și judecătorul excepției*, avea competență să analizeze ilegalitatea unui act administrativ. Mai apoi s-a extins și la actele administrative individuale, a avut menționări timide în unele acte normative și a ajuns să pună în discuție raporturile cu acțiunea directă.

Parcursul său istoric a permis o observare mai clară a conturului său, trasat de noțiuni precum separația puterilor în stat, ierarhia normelor juridice, legalitatea activității administrației publice, raportul dintre lege și actele administrative care o pun aplicare, limitele și eficacitatea dreptului

fundamental de acces la o instanță de contencios administrativ, claritatea și coerența regulilor juridice, dezideratul menținerii unei stabilități a situațiilor juridice individuale. Dintre toate, **legalitatea** a fost cea care s-a evidențiat în mod special, întrucât acest principiu i-a justificat (și explicat) mecanismele de funcționare chiar și atunci când nicio normă nu o traducea în dreptul intern. Or, consecința imediată acestei concluzii este că o abrogare a textului art. 4 din Legea nr. 554/2004 nu ar echivala cu desființarea controlului indirect asupra actului administrativ individual, control garantat expres de art. 126 alin. (6) din Constituție (abrogarea, fiind, în acest caz și neconstituțională). Mai mult, fixarea legalității drept principiu fundamental al excepției de nelegalitate permite o altă concluzie care ar putea ocoli restricția nejustificată a art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 cu privire la actele administrative cu caracter normativ. Imaginea pretoriană a excepției – concepută pentru a aplica principiile piramidei kelseniene - poate fi revigorată într-un instrument jurisprudențial prin care judecătorul verifică legalitatea regulii pe care este chemat să o aplice și o înlătură de la soluționarea cauzei în cazul în care constată că este neconformă sau nu este compatibilă cu normelor juridice superioare. Proiectul Codului de procedură administrativă pare să vină cu o soluție legislativă în acest sens, extinzând controlul prevăzut de art. 4 din Legea nr. 554/2004 și asupra celor actelor administrative normative care vor fi judecate cu respectarea principiului specializării instanței. Pentru acestea din urmă, excepția va avea (din nou) natura unei chestiuni prejudiciale.

Plasată în contextul mai larg al contenciosului administrativ - unde privilegiul de jurisdicție impune reguli mai stricte decât cele prevăzute de legislația procesual civilă – și cercetată prin lentila deciziilor Curții Constituționale, tehnica contestării incidentale prevăzute de art. 4 LCA a reflectat și un alt fundament care-i întărește poziția, respectiv securitatea raporturilor juridice. Același principiu care pare să-i amenințe regulile – în special, imprescriptibilitatea – vine cu o motivare aplicată încă din dreptul roman *quae temporalia sunt ad agendum perpetua sunt ad excipiendum*. Ce este prescriptibil pe cale de acțiune nu este prescriptibil pe calea de excepție, întrucât aceasta din urmă este o măsură de protecție, de apărare pentru subiecții de drept cărora li se opune un act administrativ nelegal - apărare care venea ca o reacție la o pretenție sau o susținere întemeiată pe un act administrativ nelegal. În consecință, securitatea juridică nu este afectată întrucât cel care invocă excepția are o atitudine defensivă, nu ofensivă față de actul administrativ.

Doctrina care o trata (fie în mod special, fie în contextul altor teme juridice), definea excepția de nelegalitate făcând trimitere la celebra definiție oferită de Tudor Drăganu, drept un mijloc de

apărare. Examinată îndeaproape, reacția autorului excepției nu este pur defensivă, luând mai degrabă forma unui contraatac. Instanța este investită în mod expres cu *o cerere*, prin care i se solicită să verifice legalitatea unui act administrativ individual, cerere care nu poate fi discutată decât în condiții de *contradictorialitate* (fiind obligatorie introducerea unor terți în litigiu – autoritatea publică emitentă, respectiv beneficiarul actului administrativ contestat), cu o *probațiune tipică* unei acțiuni în anulare, iar verdictul instanței este cuprins în *dispozitiv* și se bucură de *autoritate de lucru judecat* pentru participanții la acel litigiu. Față de o cerere în anulare, excepția de nelegalitate, deși se îndreaptă și ea *contra* actului, nu îl confruntă direct, abordând ilegalitatea doar incidental, cu un grad (mai) scăzut de agresivitate. În afara litigiului, actul administrativ are imunitate. Metamorfoza de-a lungul timpului a acestui mecanism a influențat și gradul de suprapunere peste șabloanelor procedurale. De la identificarea totală cu apărarea de fond, la tendința de transformare într-un act de sesizare al instanței, trei perioade sunt definitorii pentru acest parcurs ”procedural” al excepției: a) cea de la începuturile excepției și până la reglementarea expresă prin Legea nr. 554/2004 (perioada clasică), când era calificată ca fiind o apărare de fond; b) cea din 2005 până în 2013, de la intrarea în vigoare a Legii contenciosului administrativ, până la modificările aduse prin Legea nr. 76/2012 (perioada modernă) când, odată reglementată, a dobândit o natură juridică atipică, fiind un hibrid între o apărare de fond, respectiv o cerere de chemare în judecată; c) cea ulterioară acestui din urmă moment, până în prezent (perioada postmodernă), rămânând un mecanism procesual hibrid un mijloc de apărare care împrumută din trăsăturile unei acțiuni în contencios administrativ.

Analizând îndeaproape și mijloacele procesuale prevăzute de Codul de procedură civilă, am putut conchide, în final, că noțiunea de apărare nu o descrie complet, iar încadrarea într-o cerere în justiție nu este posibilă raportat la efectele sale; am acceptat că, în realitate, este vorba despre un mijloc procesual hibrid, care împrumută atât din caracteristicile apărărilor, cât și din cele ale unei acțiuni în anulare.

Privită din perspectiva principiului legalității care i-a legitimat aplicarea încă de la începuturi, excepția de nelegalitate s-a dorit a fi nu doar o simplă apărare pe fond de care partea se poate folosi, ci o formă de paralizare a unui abuz din partea administrației publice, respectiv un instrument prin care judecătorul, chemat să aplice un act administrativ nelegal într-un caz concret, să-i poată înlătura aplicarea, fără a atinge securitatea raporturilor juridice civile. Punând astfel focusul asupra actului administrativ și a cenzurii sale, excepția de nelegalitate este o apărare

îndreptată împotriva actului administrativ individual și a ilegalității care l-a contaminat. Cel care o invocă nu se apără strict față de o parte din litigiu (deși, finalmente, scopul este de a dovedi netemeinicia susținerilor acesteia), ci față de o încălcare a principiului legalității care a luat forma unui act administrativ. Din acest motiv nici judecătorului, care se supune doar legii, îi este permis să pună în discuție acest mecanism procedural.

Fără ca Legea nr. 544/2004 să stabilească vreun drept de opțiune între calea directă de contestare a actului administrativ și cea indirectă, am observat o practică frecventă a instanțelor de judecată de creare a unor fine de neprimire în ce privește mecanismul excepției. De pildă, pe motiv că persoana vătămată fie a cerut deja anularea și cererea i-a fost respinsă definitiv, fie a ratat termenele de contestare. Or, asemenea limitări nu există *de lege lata*. Tensiunea dintre excepția de nelegalitate și acțiunea directă nu am regăsit-o și în cazul raportului cu excepția de neconstituționalitate sau excepția nulității actului juridic civil: cu prima și-a pierdut simetria, controlul de constituționalitate fiind exercitat asupra legilor și ordonanțelor (norme), pe când art. 4 din Legea nr. 554/2004 este limitat la actele administrative cu caracter individual; cu cea de-a doua nu se suprapune, având obiect diferit, dar dispozițiile dreptului comun în materie de nulitate se pot aplica, în completare, cu ajutorul art. 28 din Legea nr. 554/2004, și în cazul excepției de nelegalitate.

Fixarea reperelor excepției de nelegalitate prin stabilirea naturii sale juridice, a definirii termenilor relației cu acțiunea directă, cu excepția de neconstituționalitate sau cu excepția nulității a deschis doar ușor calea către multiplele probleme juridice pe care acest mecanism procedural le poate ridica. Elementul particular al controlului indirect este că acesta, chiar și în lipsa sesizării instanței de contencios administrativ, delimitează două ”procese”: cel în cadrul căruia este invocată excepția și procesul propriu-zis al excepției, despre care am discutat în **partea a II-a** a lucrării referitoare la regimul juridic al excepției de nelegalitate. În **primul capitol**, am abordat *premisele procedurale ale invocării excepției de nelegalitate*: în ce condiții poate fi ea invocată, în ce fel de proces și în ce etapă, cine poate să reclame nelegalitatea actului, respectiv natura juridică a actului care poate face obiectul excepției. Mai apoi, în **cel de-al doilea capitol** am explicat *regulile specifice de judecată ale excepției de nelegalitate*: care este instanța competentă să o judece, care este condiția ca ea să fie utilă în proces, ce fel de cadru procesual impune excepția, respectiv ce probațiune specifică presupune. Cel **de-al treilea capitol** a abordat *judecata pe fond a excepției*,

urmând ca, în fine, **capitolul IV** să atingă soluțiile posibile ale excepției de nelegalitate, atât cele de natură substanțială, cât și cele de natură procesuală.

La prima vedere, din punct de vedere procedural, excepția de nelegalitate nu pare să lase loc de prea multe discuții: poate fi invocată *în orice tip de proces, oricând*, fiind la îndemâna *oricărei părți interesate*, inclusiv a *instanței de judecată* și privește *exclusiv un act administrativ cu caracter individual*. Cu toate acestea, practica instanțelor de judecată a arătat că acestea pot fi interpretate diferit, alterând, frecvent, fundamentele mecanismului incidental de verificare a legalității actului administrativ.

În funcție de instanța competentă să o judece, s-a încadrat atât într-o chestiune prejudicială (când era necesară sesizarea instanței de contencios administrativ competente), cât și într-una prealabilă (forma actuală a textului, când competența aparține judecătorului în fața căreia excepția este invocată). Problema legată de instanța competentă să o judece a avut și de această dată atenția Curții Constituționale care însă, în funcție de rațiuni mai practice legate de aglomerarea instanțelor, a preferat compromisul sacrificării specializării instanței competente să exercite controlul indirect al actelor administrative, pentru o aerisire a instanțelor de contencios administrativ. Proiectul Codului de procedură administrativă pare să readucă competența în favoarea instanțelor de contencios administrativ cu privire la actele administrative normative, excluse în prezent de la obiectul excepției de nelegalitate. Natura juridică a actului administrativ care poate fi cenzurat în temeiul art. 4 LCA a fost și el un subiect dezbătut în rândul doctrinei, dar noua măsură propusă pare să liniștească (cel puțin pentru o vreme) apele.

Deși controversa în ce privește condițiile de invocare a fost mai aprinsă în ce privește obiectul sau termenul de invocare al excepției, nici celelalte nu au fost mai puțin captivante. În mod special, am remarcat tendința mai nouă a administrației publice care, încercând să eludeze depășirea termenelor prevăzute de art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, invocă nelegalitatea propriului act (pe care nu-l mai pot revoca), prin intermediul excepției de nelegalitate. În acest caz, și legalitatea, și securitatea raporturilor juridice impun o admisibilitate a unei astfel de solicitări.

Nelegalitatea actului administrativ este relevantă doar atunci când ea produce o vătămare. Prin urmare, indiferent dacă e vorba despre un control direct care conduce la anularea actului sau la un control indirect care permite instanței doar să-l ignore de la soluționarea cauzei, judecătorul va verifica două condiții de fond cumulative: nelegalitatea actului administrativ, respectiv vătămarea cauzată de această nelegalitate.

Ținând seama de procedura de judecată a acestei chestiuni incidentale, dar și de condiția caracterului său util (o legătură cu soluționarea cauzei pe fond), dezbateră și soluția asupra excepției nu poate rămâne fără efecte în ceea ce privește ordinea juridică, fiind afectată soarta actului administrativ, rezultatul procesului în care este invocată, părțile, administrația și uneori, în unele situații particulare, chiar terții. În mod evident, ecoul puternic al excepției este atașat *soluției de admitere a excepției de nelegalitate, dar respingerea excepției ca ineficace, inadmisibilă sau nefondată* are propriile consecințe. Constatarea nelegalității actului are un efect vizibil în primul rând în procesul în care a fost invocat: judecătorul nu va ține seama de act la judecarea cauzei.

Recunoașterea ilegalității pe cale de excepție nu are și nici nu poate avea scopul *anulării* acestuia, ci doar *refuzul de a fi aplicat în speță*. Deși au în comun o constatare a unei ilegalități existente la momentul emiterii actului administrativ, ilegalitate care produce consecințe asupra ordinii juridice, această constatare nu este suficientă pentru a pune semnul egalității între anulare și constatarea nelegalității. Deși actul administrativ este constatat ca fiind nelegal (total sau parțial), considerându-se inaplicabil încă de la momentul emiterii lui, deosebirea esențială față de acțiunea în anulare este că el este păstrat în ordinea juridică. Dar această ilegalitate obiectivă a actului are impact și asupra părților sau administrației publice. Traseul unui act pe care o instanță de judecată l-a găsit ca fiind nelegal nu va mai fi același, chiar dacă nu va fi scos din ordinea juridică: raportul juridic administrativ, chiar dacă nu este alterat, poate deveni mai fragil.

Respingerea unei excepții de nelegalitate produce și ea efecte juridice. Dacă motivul este dat de lipsa unei relații de dependență cu fondul cauzei, această situație este echivalentul admiterii excepției de nelegalitate, efectul fiind același – judecătorul nu-și va putea fundamenta soluția pe prevederile actului administrativ. Deosebirea între cele două soluții este pe tărâmul prezumției de legalitate a actului administrativ. În cazul în care între actul administrativ obiect al excepției nu este util soluționării cauzei, el se bucură în continuare de prezumția de legalitate (atât față de părțile litigiului, cât și față de terți); instanța nu va putea invoca prezumția de legalitate a acestui act administrativ, întrucât el nu are legătură cu soluționarea cauzei. În cazul admiterii excepției de nelegalitate, judecătorul constată că actul este viciat, astfel că, între părțile aceluși litigiu, prezumția de legalitate a actului administrativ a fost răsturnată. Respingerea excepției pentru alte motive, fie ca inadmisibilă, fie ca nefondată, are drept două efecte principale: (a) actul se bucură în continuare de prezumția de legalitate; (b) instanța își va putea fundamenta soluția din litigiu pe prevederile actului administrativ. Respingerea excepției ca nefondată nu înseamnă în mod absolut că actul este

legal. Așa cum am arătat mai sus, prezumția de legalitate produce efecte depline, dar este posibil ca părțile să nu fi invocat toate motivele de nelegalitate care ar putea afecta actul sau aceste motive să nu le fi produs o vătămare care să conducă la admiterea excepției.

În concluzie, în materia contenciosului actului administrativ individual, un demers agresiv de anulare, cu încălcarea termenelor legale prevăzute pentru acțiunea în anulare și sub rezerva invocării excepției prescripției dreptului material la acțiune, va fi respins fără a se mai dezbate ilegalitatea actului. Securitatea juridică este cea care are întâietate. În schimb, în interiorul acestor termene, principiul legalității este cel prevalează: legea este deasupra tuturor, inclusiv a puterii executive, iar principiul separației puterilor în stat conferă organelor judiciare rolul de control al legalității actelor pe care administrația publică le emite. Trecerea timpului, corelată cu inacțiunea celui vătămat, construiește un climat de securitate juridică. Stabilitatea, deși tolerează ilegalitatea, este preferată unui război drept care ar permite o contestare directă perpetuă.

Expirarea termenelor de introducere a unei cereri de anulare și stabilitatea în timp a actului administrativ nu reprezintă o vocație la imutabilitate eternă. Starea de "*pace*" instaurată va putea fi perturbată prin mecanismul contestării incidentale a legalității actului administrativ în temeiul art. 4 LCA. Pentru beneficiarul actului administrativ care s-a încrezut în definitivarea raportului său juridic cu administrația publică, ridicarea excepției de nelegalitate va fi o atingere adusă stabilității juridice, căci admiterea acesteia va permite verificarea legalității actului emis în favoarea sa, chiar după expirarea termenelor instituite pentru acțiunea directă. Din această perspectivă, legalitatea pare în opoziție cu securitatea raporturilor juridice, prima dintre ele prevalând. Dar tot stabilitatea este care atenuază forța mecanismului incidental prevăzut de art. 4 LCA: actul rămâne în vigoare, sancțiunea fiind doar înlăturarea sa din proces. Atunci când un terț vătămat de acest din urmă act sau destinatarul unui act administrativ individual defavorabil este autorul excepției, art. 4 LCA implică o suprapunere a celor două principii. Legalitatea îngăduie contestarea actului în afara termenelor legale, dar în același timp funcționează în acord cu securitatea raporturilor juridice, căci nu permite ca actul administrativ nelegal să fie suport al unor pretenții sau apărări deduse judecății. Excepția de nelegalitate este așadar un instrument care asigură o pace, dar o pace "*strâmbă*": pe de o parte, pentru că permite o contestare perpetuă a actului administrativ individual nelegal și, pe de altă parte, pentru că mecanismul ei este bazat pe o ficțiune juridică, întrucât instanța nu-l desființează, ci doar îl ignoră în construirea

raționamentului asupra fondului cauzei. În ”imperfecțiunea” lui, art. 4 LCA, prin toate mecanismele interne care-l descriu, este un compromis agreat *de lege lata* între cele două principii.

Încotro se îndreaptă mecanismul excepției de nelegalitate? Proiectul Codului de procedură administrativă o transformă într-un mecanism prescriptibil, iar instanțele de judecată găsesc tot mai multe fine de neprimire pentru a justifica o respingere pe motiv de inadmisibilitate. Autoritatea publică ”fură” arma particularului prin care se opune ilegalității, încercând să conteste, în afara termenelor, acte devenite irevocabile. Se înscriu toate aceste practici sub umbrela preocupării pentru securitate juridică? Și dacă ar avea această etichetă, apreciem că ele denotă o alterare a nucleului și fundamentului acestui mecanism procedural: o apărare împotriva ilegalității vătămătoare a unui act administrativ.

CUPRINS

<u>INTRODUCERE.....</u>	<u>1</u>
<u>PARTEA I. NATURA JURIDICĂ.....</u>	<u>11</u>
CAPITOLUL I. TIPOLOGIE. LOCUL EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE ÎN CADRUL PROCEDURILOR CONTENCIOASE	12
<i>SECȚIUNEA 1. FUNDAMENT JURIDIC</i>	12
§1. Influențele binomului ”legalitate-securitate juridică” în materia contenciosului actelor administrative.....	13
<i>A) Legalitatea și implicațiile sale asupra litigiilor de contencios administrativ</i>	14
1. Actul administrativ și supremația legii	15
2. Judecătorul și supremația legii.....	18
<i>B) Securitatea juridică și implicațiile sale asupra litigiilor de contencios administrativ</i>	<i>20</i>
1. Standardul de calitate și precizie al actelor administrative și al regulilor lor de contestare	25
2. Menținerea stabilității situațiilor juridice individuale.....	30
§2. Fundamentarea legală a excepției de nelegalitate. Garanție a legalității și (/sau) amenințare asupra securității?.....	38
<i>A) De la construcție pretoriană la reglementare expresă</i>	<i>39</i>
<i>B) Consecințele fundamentării excepției de nelegalitate în baza principiului legalității.....</i>	<i>43</i>
1. Există drept acolo unde nu există o reglementare expresă?	43
2. Există drept acolo unde există o reglementare expresă contrară?	45
<i>C) Influențele principiului securității raporturilor juridice asupra excepției de nelegalitate</i>	<i>50</i>
1. Fraus omnia corrumpit.....	51
2. Quae temporalia sunt ad agendum perpetua sunt ad excipiendum	52
<i>SECȚIUNEA A 2-A. RADIOGRAFIA PROCESUALĂ A EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE. APĂRARE SAU CONTRAATAC?.....</i>	<i>61</i>
§1. O teorie a mijloacelor procesuale ofensive și defensive conform Codului de procedură civilă	63
§2. Excepția de nelegalitate – vehicul hibrid de verificare incidentală a legalității actului administrativ.....	74

<i>A) Perioada clasică – de la începuturile jurisprudențiale până la intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004</i>	<i>74</i>
<i>B) Perioada modernă – de la reglementarea expresă prin Legea nr. 554/2004 până la modificările din Legea nr. 76/2012.....</i>	<i>79</i>
<i>C) Perioada postmodernă – de la intrarea în vigoare a Noului Cod de procedură civilă până în prezent</i>	<i>83</i>

CAPITOLUL II. RAPORTUL EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE CU MIJLOACE PROCESUALE

ADIACENTE.....	90
-----------------------	-----------

<i>SECȚIUNEA 1. CONTROL DIRECT VERSUS CONTROL INDIRECT. COABITARE SAU INCOMPATIBILITATE?</i>	90
---	-----------

§1. Prescriptibilitatea acțiunii directe, inadmisibilitate a excepției de nelegalitate?.....	90
--	----

<i>A) O inadmisibilitate creată jurisprudențial.....</i>	<i>91</i>
--	-----------

<i>B) Incompatibilitatea teoriei cu fundamentele juridice al excepției</i>	<i>94</i>
--	-----------

§2. (IM)POSIBILITATEA INVOCĂRII EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE CU PRIVIRE LA ACTELE CARE S-AU ATACAT CU ACȚIUNE DIRECTĂ	101
---	------------

<i>SECȚIUNEA A 2-A. PIERDEREA SIMETRIEI CU EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE</i>	105
---	------------

§1. Natură juridică.....	106
--------------------------	-----

§2. Regim juridic.....	109
------------------------	-----

<i>SECȚIUNEA A 3-A. RAPORTUL CU EXCEPȚIA NULITĂȚII ACTULUI JURIDIC CIVIL – SUPRAPUNERE SAU COMPLETARE?</i>.....	112
--	------------

§1. O tipologie a nulității în dreptul administrativ	114
--	-----

<i>A) Aplicarea regimului juridic al nulității substanțiale</i>	<i>115</i>
---	------------

<i>B) Aplicarea regimului juridic al nulităților procedurale</i>	<i>117</i>
--	------------

§2. Constatarea nulității pe cale de excepție: dreptul civil versus dreptul administrativ	121
---	-----

<i>A) Regim juridic. Privire comparativă.....</i>	<i>123</i>
---	------------

<i>B) Demersuri compatibile și/sau complementare</i>	<i>127</i>
--	------------

PARTEA A II-A. REGIMUL JURIDIC AL EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE..... 129

CAPITOLUL I. PREMISELE PROCEDURALE ALE INVOCĂRII EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE. 130

<i>SECȚIUNEA 1. LIMITE LEGATE DE SPECIFICUL PROCESULUI</i>	130
---	------------

§1. Compatibilitatea cu procedurile în care în care judecata se face cu privire la aparența dreptului	131
§2. Compatibilitatea cu procedurile administrativ-jurisdicționale și arbitrale	132
SECȚIUNEA A 2-A. LIMITELE TEMPORALE	133
§1. Fundamentul imunității temporale	134
§2. Definirea noțiunii. Imprescriptibilitate în orice etapa procesuală	137
<i>A) Imprescriptibilitatea. Excepții aparente</i>	137
<i>B) Posibilitatea invocării excepției în orice stadiu al litigiului</i>	139
1. Compatibilitatea excepției cu apelul și recursul: caracterul obligatoriu al Deciziei nr. 36/2017 a ÎCCJ	139
2. Compatibilitatea excepției cu revizuirea și contestația în anulare	142
§3. O altfel de limitare temporală a excepției de nelegalitate	144
§4. Examenul condiției temporale. Consecințe	149
SECȚIUNEA A 3-A. LIMITE LEGATE DE CALITATEA PROCESUALĂ ACTIVĂ	149
§1. Invocarea ”din oficiu” a excepției	150
§2. Invocarea excepției de către autoritatea publică emitentă	150
SECȚIUNEA A 4-A. LIMITE LEGATE DE OBIECTUL EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE	152
§1. Caracterul de act administrativ cenzurabil pe calea excepției de nelegalitate	152
<i>A) Manifestările de voință ale administrației care nu pot fi verificate pe cale indirectă</i>	153
1. Inadmisibilitatea contestării operațiunilor administrative	153
2. Inadmisibilitatea atacării actelor juridice civile	160
<i>B) Actele prevăzute de art. 5 din LCA și art. 121 alin. 6 din Constituție</i>	163
<i>C) Actele administrativ jurisdicționale</i>	166
§2. Natura juridică a actului administrativ	167
<i>A) Excluderea legală a actelor administrative cu caracter normativ de la controlul indirect al legalității</i>	167
1. Aportul jurisprudenței. Premisele pretoriene ale excepției de nelegalitate	168
2. Aportul legiuitorului. Modificările succesive ale art. 4 din LCA	169
3. Aportul Curții Constituționale: curent contrar ÎCCJ și doctrinei	171
<i>B) Realitatea sa juridică: existența unor acte administrative normative care încalcă principiul forței juridice superioare a legii</i>	175

<i>C) Consecințele pragmatice ale imposibilității ridicării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative normative</i>	177
1. Acțiunea directă – demers judiciar mai puțin eficient decât excepția de nelegalitate	178
2. Durata excesivă a litigiilor	180
3. Lipsa de armonizare cu prevederile europene și denaturarea principiului legalității	182
<i>D) Posibilele soluții</i>	184
1. Varianta propusă de proiectul privind Codul de procedură administrativă	184
2. Aplicarea principiului ierarhiei normelor juridice	186
CAPITOLUL II. REGULILE SPECIFICE DE JUDECATĂ ALE EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE....	187
<i>SECȚIUNEA 1. INSTANȚA COMPETENTĂ SĂ SOLUȚIONEZE EXCEPȚIA</i>	187
§1. Evoluția regulilor în materia competenței de soluționare a excepției de nelegalitate	188
§2. Excepția: chestiune prealabilă sau prejudicială.....	192
<i>A) Judecătorul acțiunii este și judecătorul excepției</i>	193
1. Mecanism incidental de verificare a legalității actului administrativ	194
2. Criticile aduse soluției	195
<i>B) Judecătorul acțiunii nu este competent să judece excepția de nelegalitate</i>	201
1. Mecanism prejudicial de verificare a legalității	203
2. Criticile aduse soluției	207
§3. O posibilă soluție de compromis.....	208
<i>SECȚIUNEA 2. CADRUL PROCESUAL SPECIFIC EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE</i>	209
§1. Judecarea excepției în contradictoriu cu organul emitent	210
§2. Judecarea excepției în contradictoriu cu beneficiarul actului administrativ	213
§3. Situația funcționarului vinovat de emiterea actului	214
<i>SECȚIUNEA A 3-A. CONDIȚIILE IMPUSE DE DISPOZIȚIILE PROCEDURALE GENERALE</i>	216
§1. Forma scrisă	216
§2. Motivarea	217
<i>SECȚIUNEA A 4-A. ALTE REGULI PROCEDURALE SPECIFICE</i>	218
§1. Lipsa procedurii prealabile.....	218
§2. Obligatorietatea depunerii documentației administrative	219
<i>SECȚIUNEA A-5-A. EFICACITATEA EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE</i>	220

§1. Raportul dintre eficacitate și admisibilitate.....	221
§2. Analiza condiției eficacității	223
A) <i>Noțiunea de eficacitate</i>	224
B) <i>Criteriile de verificare a eficacității</i>	228
§3. Soluțiile posibile. Consecințe.....	232
CAPITOLUL III. JUDECATA PE FOND A EXCEPȚIEI.....	233
SECȚIUNEA 1. VICIILE DE NELEGALITATE ALE ACTULUI ADMINISTRATIV.....	233
§1. Sursa viciilor de nelegalitate	233
§2. Momentul invocării motivelor de nelegalitate	235
A) <i>Imprescriptibilitatea excepției de nelegalitate</i>	235
B) <i>Posibilitatea invocării viciilor care nu sunt de ordine publică</i>	236
C) <i>Imposibilitatea modificării acțiunii principale</i>	237
SECȚIUNEA A 2-A. VĂTĂMAREA UNUI DREPT SUBIECTIV SAU A UNUI INTERES LEGITIM	238
§1. Interesul în formularea excepției versus vătămarea cauzată de actul administrativ nelegal	239
§2. Vătămarea cauzată de ilegalitatea actului administrativ	240
CAPITOLUL IV. SOLUȚIILE ASUPRA EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE	241
SECȚIUNEA 1. EFECTELE DE NATURĂ SUBSTANȚIALĂ	243
§1. Soluția de admitere a excepției de nelegalitate	243
A) <i>Efecte asupra actului administrativ</i>	244
1. Actul administrativ este constatat ca fiind nelegal.....	245
2. Actul administrativ este păstrat în ordinea juridică.....	258
B) <i>Efecte asupra părților și a rezultatului cauzei pe fond</i>	259
1. Inopozabilitatea actului în cauza dedusă judecării	259
2. Consecințele constatării nelegalității actului administrativ pe cale de excepție.....	260
3. Aprecierea <i>in concreto</i> a soluției asupra fondului cauzei	278
C) <i>Efecte asupra instanței</i>	278
D) <i>Efecte asupra administrației publice</i>	280
1. Constatarea succesivă a nelegalității actului administrativ	281
2. Hotărârea judecătorească nu poate impune vreo obligație de revocare în sarcina administrației publice	282

3. Decizia de revocare a actului - între principiul legalității și principiul securității raporturilor juridice	283
4. Angajarea răspunderii administrației publice	288
§2. Soluția de respingere a excepției de nelegalitate.....	291
<i>A) Respingere ca urmare a lipsei unei legături cu fondul cauzei</i>	<i>291</i>
<i>B) Respingerea ca inadmisibilă sau ca nefondată</i>	<i>292</i>
SECȚIUNEA A 2-A. EFECTE DE NATURĂ PROCESUALĂ.....	293
§1. Dezinvestirea instanței	294
<i>A) Necesitatea existenței unei soluții asupra fondului cauzei.....</i>	<i>294</i>
<i>B) Soluția asupra excepției este cuprinsă în dispozitiv.....</i>	<i>295</i>
<i>C) Desesizarea instanței</i>	<i>296</i>
§2. Forța executorie a hotărârii judecătorești.....	297
§3. Autoritatea de lucru judecat	299
<i>A) Relativitatea efectelor produse de excepția de nelegalitate</i>	<i>299</i>
1. Distincția dintre obligativitatea și opozabilitatea hotărârii judecătorești	299
2. Efectele hotărârii judecătorești de admitere a excepției de nelegalitate	301
<i>B) Consecințele puterii de lucru judecat.....</i>	<i>305</i>
1. În cazul hotărârii judecătorești de anulare a actului administrativ.....	306
2. În cazul hotărârii judecătorești de constatare a nelegalității actului administrativ ..	307
<i>C) Este posibilă absolutizarea efectelor excepției de nelegalitate?</i>	<i>310</i>
<u>CONCLUZII.....</u>	<u>312</u>