

ARTICOLE

**SCURTE CONSIDERAȚII PRIVIND EXCEPȚIA DE NELEGALITATE
ÎN LUMINA NOULUI COD DE PROCEDURĂ CIVILĂ
ȘI A LEGII DE PUNERE ÎN APLICARE A ACESTUIA**

Bogdan BUTA *

Abstract: *Short considerations regarding the objection of illegality with respect to the new Code of Civil Procedure and the law for the enforcement regarding the new Code. The present study aims to analyze the impact of the possible coming into force of the new Code of Civil Procedure and of the law of the enforcement regarding this new Code of Civil Procedure, with respect to the institution of administrative dispute, focusing on the objection of illegality. Following a review of the previous approaches of the objection of illegality in the Romanian regulation, the study shall highlight the upcoming changes, in the light of present doctrinal and jurisprudential controverses. Also, it shall present possible arguments in both directions as related to the compatibility of the changes with respect to the designated legal framework by entering into force of the above-mentioned laws.*

Keywords: objection of illegality, conflict of laws, new Code of Civil Procedure, constitutionality, unitary practice;

Cuvinte-cheie: excepția de nelegalitate, aplicare în timp a legii, Noul Cod de Procedură Civilă, constituționalitate, practică unitară.

1. Introducere

Motorul principal al eforturilor susținute privind adoptarea noilor Coduri a fost reprezentat în principal de angajamentele externe asumate de țara noastră în urma Raportului Comisiei Europene nr. 378¹ din 27 iunie 2007 prezentat Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene privind evoluția României după aderarea la structurile europene. În acest document, era invocată expres importanța finalizării procesului de adoptare a noului Cod de procedură civilă.

Subsecvent, prin Legea nr. 134/2010² a fost adoptat forma Noului Cod de procedură civilă. Potrivit art. 1133 din acest act normativ, acesta *va intra în vigoare la data la care va fi prevăzută în legea pentru punerea în aplicare a acestuia*. În acest sens, Guvernul a prezentat Parlamentului spre adoptare proiectul de lege privind legea pentru punere în aplicare a Codului de procedură civilă, fiind adoptată în acest sens Legea nr. 76/2012³.

În preambulul Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010, se arată faptul că aceasta conține *„dispoziții pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, având ca obiect principal punerea de acord a legislației procesual civile existente cu prevederile acestuia, precum și soluționarea conflictului de legi rezultând din intrarea în vigoare a Codului de procedură civilă.”* Totodată, s-a afirmat de către cei implicați în acest proces legislativ, referindu-se implicit și la legea de punere în aplicare, faptul că Noul Cod de procedură civilă, va conduce printre altele la *„unificarea practicii judiciare și asigurarea soluționării cu celeritate a cauzelor de către instanțele judecătorești”*⁴. Mai mult, prin legea nr.76/2012, nu au fost amendate doar dispozițiile din proiectul Noului Cod de procedură civilă, ci au fost aduse modificări esențiale și altor legi. Cu titlu de exemplu, prin art. 54 din Legea nr. 76/2012 se modifică unele dispoziții din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ⁵.

Lecturând expunerea de motive⁶ a Legii nr. 76/2012, deducem faptul că odată cu intrarea în vigoare a noul cod, o serie de legi și acte normative vor trebui revizuite pentru a deveni compatibile cu noua procedură. În acest sens, se precizează faptul că amendamentele propuse legilor speciale (printre care și Legea nr. 554/2004) au în vedere noua abordare a Legii nr. 134/2010, în special în ceea ce privește competența în materie civilă a instanțelor judecătorești, căile de atac și procedura de executare silită⁷, iar legea nr. 76/2012 reprezintă un prim demers în acest sens.

1.1 Contenciosul administrativ după 1 februarie 2013

Prezentul studiu analizează modul în care legea contenciosului administrativ este modificată de către legea nr. 76/2012, în special instituției excepției de nelegalitate, modificări care nu se circumscriu elementelor privind competența în materie civilă a instanțelor judecătorești, căile de atac și procedura de executare silită, și care în lipsa unor dispoziții tranzitorii exprese, pot prezenta unele dificultăți de interpretare și de aplicare. Mai mult vom încerca să aflăm dacă vechile controverse doctrinare și jurisprudențiale își vor găsi rezolvarea sau se vor amplifica.

2. Evoluția reglementărilor anterioare ale excepției de nelegalitate

Excepția de nelegalitate nu a fost consacrată expres de nicio lege a contenciosului administrativ până la momentul adoptării Legii nr. 554/2004⁸. Acest fapt nu a împiedicat doctrina și jurisprudența să îi recunoască însă existența.

2.1 Definiție și regim juridic

O definiție unanim acceptată de doctrină este cea a profesorului Tudor Drăganu, puternic influențat de concepția tradițională a perioadei interbelice⁹ care definea excepția de nelegalitate ca fiind „un mijloc de apărare prin care, în cadrul unui proces pus în curgere pentru alte temeiuri decât nevalabilitatea actului de drept administrativ, una din părți, aminințată să i se aplice un asemenea act ilegal, se apără invocând acest viciu și cere ca actul să nu fie luat în considerare la soluționarea speței¹⁰”. Jurisprudența¹¹ Înaltei Curți de Casație și Justiție a relevat excepția de nelegalitate ca fiind atât un mijloc de apărare, cât și o cale indirectă de control al legalității actului administrativ.

Având în vedere faptul că în dreptul roman, „*exceptio*” desemna orice mijloc de apărare, în mod corect s-a afirmat faptul că excepția de nelegalitate trebuie delimitată de excepția procesuală, cele două având naturi juridice diferite¹². Importanța determinării naturii juridice a excepției de nelegalitate își va găsi utilitatea în secțiunea 4 a prezentului studiu. Confuziile¹³ apar în special în momentul în care e nevoie a se distinge între excepții procesuale de fond și apărări în fond. Deși este adevărat că această încercare de a delimita niște între aceste „*incidente procesuale*” este anevoioasă¹⁴, neexistând un text clar în actualul sau în viitorul Cod de procedură civilă care să facă lumină în această problematică, vom încerca să ajungem la o interpretare împărtășită și de doctrina majoritară.

Astfel, fără a intra în detalii doctrina a definit excepția procesuală ca „*fiind un mijloc prin care în condițiile legii, partea interesată, procurorul sau instanța din oficiu, invocă fără a pune în discuție fondul dreptului, neregularități procedurale (privitoare la compunerea sau constituirea instanței) sau lipsuri referitoare la dreptul material la acțiune, urmărind, după caz, declinarea competenței, amânarea judecării, refacerea unor acte, anularea ori respingerea cererii*”¹⁵. În funcție de obiectul asupra căruia poartă, această excepție procesuală se împarte în (a) excepție de procedură și (b) excepție de fond¹⁶. Dacă distincția între cele două este facilă, distincția între excepția procesuală de fond și apărarea în fond supune o atenție sporită.

Excepția procesuală de fond se referă la lipsuri ale dreptului material la acțiune, și anume la lipsa de interes, calitate sau capacitate procesuală¹⁷, pe când apărarea în fond „abordează însuși fondul dreptului”, „aparține în exclusivitate părâtului”, „este totdeauna posterioară momentului excepțiilor”, „vizează direct și exclusiv dreptul subiectiv alegat și pretențiile fundamentate pe acel drept” și „nu presupune cu necesitate existența unui proces civil”, dar mai ales „poate fi valorificată în tot cursul judecării”¹⁸.

Pe baza argumentului construit mai sus, opinăm faptul că excepția de nelegalitate este o apărare în fond, și nu o excepție procesuală de procedură sau de fond.

2.2 Perioada interbelică

Prima referință legală privind dreptul instanțelor din România de a cenzura actele administrative apare în 1912, prin Legea privind reorganizarea Curții de Casație, care la art. 35 alineatul final, statua faptul că „tribunalele ordinare nu se pot pronunța asupra ilegalității unui act administrativ de autoritate, decât pe cale de excepție.” Acest text nu mai apare în legea contenciosului administrativ din 1925, însă profesorul Rarincescu considera în mod just faptul că¹⁹, acest drept de a cerceta pe cale de excepție legalitatea actelor administrative este în continuare recunoscut instanțelor de drept comun, în ciuda existenței unor instanțe specializate pentru contenciosul administrativ. În același sens opinau și profesorii Tarangul²⁰ și Negulescu²¹. Prin urmare, indiferent de natura litigiului (comercial, civil, penal), dacă se invoca excepția de nelegalitate, instanța în fața căreia se invoca, era competentă să o judece, și dacă excepția era admisă, actul administrativ era înlăturat din judecarea pricinii.

A existat o singură opinie contrară și izolată în doctrina acelei perioade, materializată într-un articol din „Pandectele Săptămânale” din 1940, la care profesorul Tarangul face referire²². Autorul acelui articol invocă faptul că prin adoptarea Legii din 1925 a contenciosului administrativ, prin acordarea unei competențe exclusive Curților de Apel pentru a se pronunța pe cale acțiunii directe asupra legalității unor acte administrative, competența tribunalelor ordinare a fost suprimată implicit. Ca argument principal se invocă analogia cu sistemul francez, în ceea ce privește aceeași reglementare. Totodată, pentru prima dată se face referire la procedura care se impune, chiar și în lipsa unui text explicit, în urma lecturii Legii contenciosului administrativ din 1925, și anume, dacă excepția de nelegalitate a fost invocată în fața unei instanțe de drept comun, aceasta va suspenda cauza și va trimite excepția Curții de Apel²³, o soluție similară cu cea adoptată de legiuitorul român în 2004, și anterior prin Legea nr. 1/1967.

2.3 Perioada postbelică

Schimbările de natură politico-economice imediat după cel de-al doilea război mondial, au avut efect direct și asupra contenciosului administrativ. Infaibilitatea modului de conducere a țării nu putea fi pus la îndoială, prin urmare nici actele administrative nu puteau fi supuse unei cenzuri venite din partea cetățeanului²⁴, întrucât „pe măsura întăririi legalității și ridicării nivelului conștiinței socialiste, actele administrației de stat care nu ar fi în concordanță cu legea devin, în orice caz, din ce în ce mai rare”²⁵. Prin urmare, Legea din 1925 a contenciosului administrativ a fost abrogată prin Decretul nr. 128/1948. Totuși, în această perioadă excepția de ilegalitate (așa cum era numită, încă de la început) era general admisă²⁶, dezbaterea cu privire la admisibilitatea acesteia se păstra doar la nivel teoretic²⁷, întrucât instanțele din acea perioadă o considerau aplicabilă cu privire atât la actele cu caracter normativ, cât și cu privire la cele cu caracter individual.

Ulterior, în urma schimbării regimului și a Constituției din 1965, a fost adoptată legea nr. 1/1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale²⁸. Prin această lege, se interzicea instanțelor să anuleze actele administrative cu caracter normativ, însă li se permitea să analizeze legalitatea acestora în raport cu legea superioară, în momentul în care erau investite cu o cerere de anulare a unui act administrativ cu caracter individual, emis în temeiul unui act administrativ normativ²⁹. Întrucât dispozițiile art. 17³⁰ și ale celorlalte articole din Legea nr. 1/1967 nu erau neechivoce, s-a susținut faptul că în acord cu abordarea tradițională, excepția de ilegalitate putea fi invocată în fața oricărei instanțe, care era și competentă să o judece³¹.

Însă, reputatul profesor Tudor Drăganu, în analiza sa referitoare la reglementarea excepției de nelegalitate, considera faptul că, deși putea fi invocată în fața oricărei instanțe, excepția de ilegalitate putea fi judecată doar de instanțele prevăzute la art. 2³² din Legea nr. 1/1967. Argumentul principal a fost faptul că în expunerea de motive a legii s-a urmărit ca întregul control al actelor administrative ilegale să revină instanțelor prevăzute la art. 2, dar și faptul că admitând interpretarea profesorului Ionașcu, art. 17 din Legea nr. 1/1967 ar fi devenit redundant³³.

2.4 Perioada postdecembristă

În urma adoptării Legii nr. 29/1990 a contenciosului administrativ³⁴, s-a admis că actul administrativ putea fi atacat pe calea acțiunii principale, și neexistând o dispoziție contrară, s-a admis în continuare posibilitatea de a invoca excepția de nelegalitate în fața instanțelor de drept comun, în baza principiului conform căruia judecătorul acțiunii este și judecătorul excepției³⁵, el fiind și competent să o soluționeze³⁶.

2.5 Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ

Pentru prima dată, art. 4 din această lege reglementa expres excepția de nelegalitate, prin care exista posibilitatea de a fi cercetată legalitatea unui act administrativ unilateral. Totodată, procedura judecării excepției în cazul în care nu era invocată în fața unei instanțe de contencios administrativ, prezenta o particularitate, prin faptul că litigiul se scinda, judecata fondului se suspenda, iar excepția de nelegalitate avea propriul său destin³⁷. În cazul admiterii excepției, judecata fondului se relua, dar cu înlăturarea dispozițiilor actului administrativ constatat ca fiind nelegal. Ulterior, acest articol a fost modificat prin Legea 262/2007³⁸ și mai apoi prin Legea 202/2010³⁹. Nu vom insista cu analiza actualei reglementări a acestei instituții, raportându-ne atunci când va fi necesar, la corelări între viitoarea și prezenta reglementare.

3. Art. 4 din legea 554/2004 după intrarea în vigoare a Legii nr. 76/2012

Prin viitoarea reglementare, procedura de judecare a excepției de nelegalitate este transformată radical. Au rămas neschimbate dispozițiile privitoare la condițiile de admisibilitate, finele de neprimire, modul prin care judecătorul poate să admită sau să respingă excepția și cele privitoare la efectele admiterii, în sensul înlăturării de la judecata pricinii a dispozițiilor constatate ca fiind nelegale⁴⁰.

3.1 Ce s-a schimbat?

Prin art. 54 din Legea nr. 76/2012, (i) instanța competentă să soluționeze excepția devine cea în fața căreia a fost ridicată, indiferent de natura litigiului (civil, penal, contencios), mecanismul scindării cauzei și trimiterii la instanța de contencios competentă dispăre; și (ii) nu se va putea ridica excepția decât cu privire la acte administrative cu caracter individual⁴¹, existând o dispoziție neechivocă la art. 4 alin. 4⁴² în acest sens. Să analizăm aceste modificări.

(i) Se revine astfel la soluția utilizată prima dată în perioada interbelică, în care instanța, indiferent de natura cauzei supusă judecării, era competentă să judece excepția de nelegalitate ridicată în fața sa. Profesorul Negulescu afirma la vremea sa faptul că: „*instanțele judecătorești ordinare nu se pot pronunța asupra ilegalității unui regulament pe cale de acțiune principală. Instanțele ordinare pot însă să se pronunțe asupra ilegalității unui act administrativ de autoritate și deci asupra unui regulament pe cale de excepție, adică ilegalitatea nu formează obiectul principal al procesului, ci ea se propune și se examinează în mod incidental.*”⁴³ Ca

argument suplimentar, se exemplifică cazul din procesele de natură penală, unde conform art. 385 alin. 9 Codul Penal, în vigoare la acea dată, „*judcătorul, examinând o contravențiune, nu va condamna decât dacă regulamentul e legal, iar art. 35 din Legea Curtei de Casație din 1912 dă dreptul tribunalelor ordinare de a se pronunța asupra ilegalității unui act administrativ de autoritate pe cale de excepție*”⁴⁴.

Se dă astfel satisfacție autorilor care au criticat mecanismul scindării procesului, în ipoteza în care excepția era invocată în fața unei alte instanțe decât cea de contencios administrativ. În urma legiferării art. 4 în 2004, s-a susținut că se realizează o *scindare artificială a cauzei în două cauze*⁴⁵, iar atribuirea unei competențe exclusive instanțelor în ceea ce privește judecarea excepției este „*criticabilă, întrucât soluționarea optimă a cauzei nu se poate realiza fără examinarea către același judecător a tuturor problemelor de fapt și de drept ridicate*”⁴⁶. Deși prin soluția adoptată de legiutor în 2004, s-a încercat stipularea unor termene foarte scurte, care să determine o accelerare a procesului de contencios administrativ⁴⁷, practica a demonstrat însă contrariul, acest mecanism ducând la o prelungire nejustificată a procesului. Într-un studiu recent⁴⁸, s-a argumentat în sensul posibilei neconstituționalități a noului art. 4 modificat prin Legea nr. 76/2012. S-a argumentat în principal faptul că din dispozițiile art. 126 alin. 6 din Constituția republicată, coroborate cu art. 2 pct. 1 lit. d) Cod procedură civilă și a dispozițiilor art. 2 alin. 1 lit g) din Legea 554/2004 a contenciosului administrativ, instanțelor de contencios administrativ li se conferă competența exclusivă în verificarea legalității actelor administrative, și implicit pe calea incidentală a excepției de nelegalitate. Rămâne de văzut dacă această interpretare va fi împărtășită de Curtea Constituțională în ipoteza sesizării cu o excepție de neconstituționalitate.

(ii) Prin forma actuală a art. 4 alin. 1 coroborat cu alin. 4, se delimitează strict și expres, categoria de acte administrative care pot forma obiectul excepției de nelegalitate, doar la cele cu caracter individual. Soluție total opusă, abordării interbelice și postbelice, unde excepția era singurul refugiu al celui vătămat în drepturile sale de a ataca un act administrativ cu caracter normativ.

Dacă în reglementarea din perioada 2004-2007, actele administrative care puteau fi atacate pe calea excepției se limitau doar la a proveni ca o manifestare unilaterală de la organul eminent, după intervenția Legii nr. 262/2007, deși a existat un text expres care indica faptul că *legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces*, Înalta Curte de Casație și Justiție, într-o Soluție de unificare a practicii judiciare adoptată în plenum judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal⁴⁹, a statuat că pot fi cenzurate pe calea excepției atât actele cu caracter individual, cât și cele cu caracter normativ. Această soluție a fost adoptată și de către jurisprudență în ciuda textului din art. 4.

În actuala reglementare, la art. 4 alin. 1 textul legal a rămas neschimbat în ceea ce privește prima parte. Însă coroborarea cu dispozițiile art. 4 alin. 4⁵⁰, ne precizează expres faptul că actele administrative cu caracter normativ nu vor mai putea fi atacate pe calea excepției. Deși Înalta Curte de Casație și Justiție, a adoptat constant o atitudine de frondă în ceea ce privește dispozițiile art. 4, este greu de crezut că aceasta ar putea să găsească un argument mai puternic decât textul legal în vigoare, în sensul extinderii controlului actului administrativ cu caracter normativ și pe calea excepției. Aceasta deoarece, Curtea Constituțională, sesizată de către Plenul judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a constatat faptul că art. 4 alin. 1 în forma sa în urma modificării aduse de Legea nr. 262/2007 este constituțional. Această concluzie a prevalat în ciuda unei argumentări extrem de pertinente a Înaltei Curți, prin invocarea printre altele, a jurisprudenței CEDO și a Curții de Justiție din Luxembourg⁵¹.

După cum spuneam, deși Curtea Constituțională a respins argumentele invocate de Înalta Curte de Casație și Justiție, aceasta din urmă, invocând art. 20 alin. 2 și art. 148 din Constituție, republicată, a decis să înlăture aplicarea dreptului național, în ceea ce privește art. 4 alin. 1 și să dea prioritate întregului sistem de norme și concepte ale dreptului european.

Își va menține Înalta Curte de Casație și Justiție această poziție și ulterior datei de 1 februarie 2013 și poate va aștepta ca cineva să uzeze de instituția Sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept introdusă prin Codul de procedură civilă⁵²? Sau va accepta noua poziție a legiuitorului vizavi de acest aspect? De menționat este faptul că, atacarea pe cale directă a actului administrativ cu caracter normativ și apoi invocarea cazului de suspendare de la art. 413 alin. 1 pct. 1⁵³ din Noul Cod de procedură civilă, nu este de natură, în opinia noastră, a satisface finalitatea excepției de nelegalitate și a drepturilor subiective ale părții ce înțelege să le invoce, dar mai ales nu poate fi o soluție în raport de scopul final al acestor modificări legislative raportat la celeritatea procesului. În plus ne putem imagina un scenariu hilar, în care, într-o cauză (indiferent de natura sa) aflată în faza recursului în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție, se va cere suspendarea cauzei, întrucât o Hotărâre de Consiliu Local a fost atacată pe calea acțiunii directe la un tribunal de contencios administrativ competent, ajungându-se ca Înalta Curte de Casație și Justiție să decidă în baza unei decizii a unei curți inferioare.

4. Vor fi rezolvate controversele doctrinare și jurisprudențiale în noua reglementare?

Pentru a rezuma noul cadru juridic al excepției de nelegalitate, trebuie reamintit faptul că instanța în fața căreia se invocă excepția de nelegalitate este competentă să o și judece, nemaifiind nevoie să suspende cauza și să o trimită la instanța de contencios competentă. Totodată, cazurile în care excepția de nelegalitate a unui act administrativ poate fi invocată într-un litigiu de contencios devin foarte rare, prin limitarea la actele administrative cu caracter individual. Prin urmare, celelalte dispoziții cu caracter procesual ale Legii 554/2004, modificate de Legea 76/2012 nu prezintă interes practic, poate doar art. 28 alin. 1, care indică completarea legii contenciosului și cu Codul Civil, *în măsura în care dispozițiile legii contenciosului nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte*. O dispoziție de altfel redundantă, întrucât este evident că o lege generală completează legea specială doar în măsura în care nu atinge specificul acesteia din urmă⁵⁴.

4.1 Va putea fi invocată excepția de nelegalitate în faza recursului?

Potrivit Noului Cod de procedură civilă, cazurile în care sentințele vor fi atacate cu recurs vor fi restrânse semnificativ, limitându-se la condițiile strict și expres prevăzute de lege, eliminându-se astfel instituția recursului de la art. 304¹ din Codul de procedură civilă de la 1865, devenind o veritabilă cale extraordinară de atac⁵⁵. Astfel, condițiile în care recursul va putea fi exercitat se va limita doar la chestiuni de drept, și nu de fapt, condiții care devin totodată și mai stricte⁵⁶. Mai mult instanței supreme i se conferă plenitudine de competență în ceea ce privește soluționarea recursului, cu excepția altor cazuri prevăzute de lege. O astfel de excepție este în cazul contenciosului administrativ, atunci când Curtea de Apel este competentă să judece recursul introdus împotriva hotărârilor pronunțate de tribunalele de contencios administrativ.

Prin urmare, având în vedere prevederile art. 4 alin. 2 din Legea 554/2004, care se referă la *instanța investită cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate*, apare întrebarea legitimă, dacă excepția va mai putea fi invocată în recurs. În întreaga sa istorie de aplicare, excepția de nelegalitate a putut fi invocată în orice fază a procesului⁵⁷ (fond, apel, recurs, căi de atac extraordinare⁵⁸). Suntem de părere, având în vedere și sintagma din primul alineat *poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces*, că alineatul 2 este doar o scăpare a legiuitorului, și legea ar trebui interpretată în sensul de a produce efecte și nu de a le restrânge.

4.2 Trebuie citat și organul emitent?

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 legi⁵⁹, 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 civilă⁶⁰. Viitorul text de la art. 4 în integralitatea sa, nu face nicio referire la acest aspect, însă avem art. 153 alin. 1⁶¹ 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.

4.3 Ipoteza litigiilor în curs de soluționare la data intrării în vigoare a Noului Cod de procedură civilă

În lipsa unei dispoziții tranzitorii în Legea 76/2012, se pune întrebarea, având în vedere caracterul apărare în fond al excepției de nelegalitate, dacă invocarea acesteia în procesele *pendinte* la momentul intrării în vigoare a Noului Cod de procedură civilă, se supune regimului vechi sau celui modificat prin Legea nr. 76/2012. Miza este extrem de importantă în stabilirea acestui aspect, pentru după cum am văzut *supra*, întreaga procedură se schimbă radical. Se poate argumenta, fie în sensul în care se aplică dispozițiile actuale pentru procesele începute la 1 februarie 2013, fie (ii) în sens contrar.

(i) În sensul în care dispozițiile art. 4 așa cum este modificat de Legea nr. 76/2012 se aplică doar proceselor începute după data de 1 februarie 2013, s-au adus următoarele argumente⁶²:

(1) conform art. 24 din Noul Cod de procedură civilă: „Dispozițiile legii noi de procedură se aplică numai proceselor și executărilor silite începute după intrarea acesteia în vigoare”, coroborat cu art. 25 alin. 1: „Procesele în curs de judecată, precum și executările silite începute sub legea veche rămân supuse acelei legi”. Prin urmare, principiul aplicării imediate a legii noi de procedură este abrogat. Însă, excepția de nelegalitate nu este o excepție procesuală, după cum am văzut *supra*⁶³.

(2) Noul Cod de procedură civilă, la art. 192 alin. 2, prevede în mod expres faptul că procesul începe prin înregistrarea cererii la instanță. Prin urmare, nu este important momentul invocării excepției, ci momentul în care a început procesul, iar invocarea unei excepții după data de 1 februarie 2013, într-un proces început înainte de această dată, cu consecința suspendării procesului și a deschiderii unui nou dosar la instanța de contencios competentă nu este de natură a semnifica începutul unui nou proces.

În concluzie, autorul conchide faptul că, regimul aplicabil excepției de nelegalitate va fi determinat în funcție de momentul în care a început procesul de fond, prin raportare la data de 1 februarie 2013.

În plus, în opinia noastră, după cum am analizat Expunerea de motive a legii nr. 76/2012, toate modificările aduse legilor speciale în vederea compatibilizării cu Noul Cod de procedură civilă, sunt concepute în așa manieră încât să-și producă efecte simultan începând cu 1 februarie 2013. Atât legea nr. 76/2012, cât și legea 134/2010 sunt văzute ca un *tot unitar*, și având în vedere că intrarea în vigoare a Noului Cod de procedură civilă nu va avea niciun efect asupra proceselor *pendinte*, este de la sine înțeles că nici dispozițiile legii nr. 76/2012 nu ar trebuie să își producă efecte asupra proceselor începute. Acest conflict al legilor în timp, determină în cazul nostru, în lipsa unei norme tranzitorii, recursul la ultraactivitatea legii vechi⁶⁴.

(ii) În sensul contrar opiniei de la (i) se poate argumenta în nenumărate feluri. Pornind de la lipsa unei norme tranzitorii în Legea nr. 76/2012 privind conflictul legilor în timp și făcând abstracție de unitatea dintre acest act normativ și Legea nr. 134/2010, se poate argumenta că nefiind o excepție procesuală, excepția de nelegalitate are un destin distinct de celelalte dispoziții din Legea nr. 76/2012.

Există un precedent, întrucât în 2007, prin legea 262/2007 de modificare a legii nr. 554/2004, prin normele tranzitorii s-a stabilit în mod expres faptul că dispozițiile referitoare la excepția de nelegalitate se aplică și cauzelor aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a respectivei legi. Față de acest aspect, multe complete de judecată ale Înaltei Curți de Casație și Justiție au invocat excepții de neconstituționalitate a acestor prevederi, însă Curtea Constituțională le-a considerat constituționale⁶⁵, la fel ca și o parte a doctrinei⁶⁶. Curtea a argumentat faptul că ar fi norme de procedură și astfel ar fi aplicabile imediat, conform art. 725 din Codul de procedură civilă.

În plus, se mai poate susține faptul că în tranziția cauzelor începute sub imperiul legii nr. 29/1990 și continuate sub imperiul legii 554/2004, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat faptul că devin aplicabile dispozițiile art. 4 din Legea 554/2004⁶⁷, întrucât art. 27 se referă la raportarea acțiunilor aflate pe rolul instanțelor vizavi de dreptul aplicabil și nu la excepția de nelegalitate.

Prin urmare, în lipsa unui text legal expres, se poate argumenta pertinent în ambele sensuri. Ne exprimăm totuși încrederea că, Înalta Curte de Casație și Justiție, în lipsa unei intervenții legislative, va promova o practică unitară în ceea ce privește această ipoteză tranzitorie.â privind procesele începute la data intrării în vigoare a Noului Cod de procedură civilă.

4.4 Este incident termenul de 1 an în ceea ce privește excepția de nelegalitate a actelor administrative unilaterale cu caracter individual?

Se remarcă din nou, faptul că deși această întrebare a făcut obiectul numeroaselor discuții doctrinare, textul legal nu reglementează expres această ipoteză. Prin urmare, se impune recursul la argumentele invocate sub imperiul vechii reglementări a art. 4.

Încă din perioada interbelică, profesorul Rarincescu afirma faptul că expirarea acestui termen „nu este de natură să decadă particularul din dreptul de a opune excepțiunea de ilegalitate, deoarece este un mijloc de apărare, pe care cel interesat poate și este în drept să-l opună în valorificarea unor acțiuni”, abordare la care achiesăm⁶⁸. Această opinie a fost în mod eronat interpretată de către doctrina recentă⁶⁹, sau contextul discuției a fost lărgit prin analogia din nou eronată cu dreptul francez sau prin trimiterea la dispozițiile art. 6 CEDO, privitoare în special la asigurarea unei securități raporturilor juridice⁷⁰. Prin urmare, apreciem faptul că nu există o limită temporală cu privire la termenul în care poate fi invocată excepția de nelegalitate cu privire la un act administrativ cu caracter unilateral.

5. Concluzii

Procesul legislativ este un influențat în mod direct de către om, și prin urmare, întotdeauna este perfectibil. După cum în mod judicios afirma un reputat specialist al dreptului⁷¹, valoarea soluțiilor preconizate de adoptarea Noului Cod de Procedură Civilă va fi verificată în timp de către practica judiciară, întrucât ea este „singurul și veritabilul laborator legislativ”. Cele 4 aspecte analizate punctual în prezentul studiu, precum și considerațiile privind modificările fundamentale ale excepției de nelegalitate, pot deveni problematice, iar în lipsa unei abordări unitare a Înaltei Curți de Casație și Justiție, se pot accentua. Suntem de părere că timpul va fi cel mai bun critic al acestor preconizate modificări.

* Student anul IV, Facultatea de Drept a UBBCluj-Napoca; bogdanbuta@ymail.com.

¹ Publicat la adresa de internet:

<http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2007:0378:fin:ro:pdf>.

² Publicată în M.Of. nr. 485 din 15.07.2010, modificată și completată ulterior de Legea nr. 76/2012, având forma finală publicată în M.Of. nr. 545 din 03.08.2012.

- ³ Publicată în M.Of. nr. 365 din 30.05.2012. Noul Cod de procedură civilă va intra în vigoare la 01 februarie 2013.
- ⁴ V. Belegante, D.A. Ghinoiu, *Succintă prezentare a sistemului și soluțiilor legislative preconizate de proiectul noului cod de procedură civilă*, în „Dreptul” nr. 4/2009, p.13.
- ⁵ Publicată în M.Of. nr. 1.154 din 7 decembrie 2004.
- ⁶ Disponibilă la adresa de internet: <http://www.cdep.ro/proiecte/2012/000/80/2/em120.pdf>.
- ⁷ *Ibidem*, p. 18-19.
- ⁸ I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ. Aspecte teoretice și repere jurisprudențiale*, Editura Hamangiu, București, 2012, p. 139.
- ⁹ “Excepțiunea de ilegalitate este un mijloc de apărare indirect. Cerând ca actul ilegal emanat de la un organ al statului să fie înlăturat. Actul ilegal nu poate produce efecte, prin urmare el nu poate fi opozabil celui ce invoacă ilegalitatea lui. Judecătorul litigiului, constatând ilegalitatea actului respectiv, are obligațiunea să nu țină seama de efectului actului ilegal.” în V. Onișor, *Tratat de drept administrativ român, ediția II. Complex refăcută și pusă la curent*, Cartea Românească, București, 1930, p. 134.
- ¹⁰ T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Editura Științifică, București, 1959, p. 260.
- ¹¹ G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate, Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție 2006*, Editura Hamangiu, București, 2007, p.10-11.
- ¹² I. Deleanu, *Considerații cu privire la excepțiile procesuale în contextul prevederilor proiectului noului cod de procedură civilă*, „Revista Română de Drept Privat” nr. 4/2009, p. 31.
- ¹³ A.D. Papa, *Trăsături comune și specifice excepției de nelegalitate și cele de neconstituționalitate*, Revista de Drept Public, nr. 2/2010, p.37. Autoarea clasifică, în opinia noastră în mod eronat, excepția de nelegalitate și cea de neconstituționalitate ca fiind excepții de fond.
- ¹⁴ I. Deleanu, *op.cit.supra.*, p.32. A se vedea notele de subsol 18 și 20 din acest articol.
- ¹⁵ M. Tăbârcă, *Drept procesual civil, ediția a 2-a, revizuită și adăugită*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 504-505.
- ¹⁶ *Ibidem*, p. 506.
- ¹⁷ *Idem*, p. 506.
- ¹⁸ I. Deleanu, *op.cit.*, p. 33.
- ¹⁹ C.G.Rarincescu, *Contenciosul administrativ român, Edițiunea a doua*, Editura „Universală” Alcalay & Co., București, 1936, p. 175.
- ²⁰ E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Editura Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 475.
- ²¹ P. Negulescu, *Tratat de Drept Administrativ. Vol I. Principii Generale. Ediția a IV-a*, Institut de Arte Grafice E. Marvan, București, 1934, p. 350.
- ²² E.D. Tarangul, *op.cit.*, p. 538.
- ²³ *Ibidem*, pp. 538-539.
- ²⁴ T. Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit legii nr. 1/1967*, Editura Dacia, Cluj, 1970, p. 8-10.
- ²⁵ M. Durma, *Excepția de ilegalitate*, „Studii și cercetări Juridice” nr. 4/1964, p. 624.
- ²⁶ *Ibidem*, pp. 623-624.
- ²⁷ În sensul inadmisibilității excepției de ilegalitate A se vedea I. Vîntu, *Asigurarea și controlul legalității populare în administrația de stat a R.P.R.*, „Studii și cercetări juridice”, 1958, nr. 1 p. 248.

- ²⁸ Publicată în Buletinul Oficial nr. 67 din 26.07.1967.
- ²⁹ După cum reiese și din Expunerea de motive a Legii nr. 1/1967.
- ³⁰ *“Dispozițiile prezentei legi sînt aplicabile, în mod corespunzător, și în cazurile în care cel vătămat într-un drept al său pretinde numai înlăturarea vătămării fără a cere și anularea actului administrativ, precum și în cazurile în care cel vătămat a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, întinderea pagubei nefiindu-i cunoscută la data judecării cererii de anulare. Termenul de prescripție, în asemenea cazuri, este cel prevăzut de dreptul comun.”*
- ³¹ Tr. Ionașcu, E.A. Barasch, *Teoria și practica litigiilor precontractuale*, Editura Academiei R.P.R., București, 1963, p. 358 în T. Drăganu, *op.cit.supra.*, p. 51.
- ³² *“Cererea prevăzută în art. 1 se judecă de tribunalul în circumscripția căruia domiciliază reclamantul, după cum urmează:*
a) de tribunalul popular, cînd cererea privește un act al unui organ local al administrației de stat sau al unei instituții subordonate unui asemenea organ;
b) de tribunalul regional sau de Tribunalul Capitalei Republicii Socialiste România, după caz, cînd cererea privește un act al unui minister sau al unui alt organ central al administrației de stat, ori al unei instituții subordonate unuia din aceste organe centrale.”
- ³³ T. Drăganu, *op.cit.*, pp. 51-54.
- ³⁴ Publicată în M.Of. nr. 122 din 08.11.1990.
- ³⁵ L. Giurgiu, *Considerații privind excepția de nelegalitate a actelor administrative în reglementarea instituită prin Legea contenciosului administrativ nr 554/2004*, „Curierul Judiciar” nr. 5/2008, p. 91.
- ³⁶ D.C. Dragoș, *Procedura contenciosului administrativ*, Editura All Beck, București, 2003, p. 556.
- ³⁷ E. Albu, *Excepția de nelegalitate – mijloc de apărare în cadrul proceselor comerciale, civile etc. – aspecte procedurale teoretice și practice (I)*, „Revista de Drept Comercial” nr. 9/2006, p. 21.
- ³⁸ Publicată în M.Of. nr. 510 din 30/07/2007.
- ³⁹ Publicată în M.Of. nr. 714 din 26/10/2010.
- ⁴⁰ Pentru o analiză detaliată A se vedea R.N. Petrescu, *Drept Administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p.510-515.
- ⁴¹ Asupra clasificării actelor administrative unilaterale fie cu caracter individual, fie cu caracter normativ, ne exprimăm îngrijorarea privind menținerii acestei distincții artificiale. Pentru o propunere argumentată și rezonabilă privind o nouă clasificare a actelor administrative A se vedea O.Podaru, *Drept administrativ. Curs universitar. Vol. I. Actul Administrativ. (i) Repere pentru o teorie altfel*, Editura Hamangiu, București, 2010, pp. 58-68.
- ⁴² *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 în cadrul acțiunii în anulare, în condițiile prevăzute de prezenta lege.*
- ⁴³ P. Negulescu, *op.cit.*, p. 350.
- ⁴⁴ *Ibidem*, p. 351.
- ⁴⁵ L. Giurgiu, *op.cit.*, p. 92.
- ⁴⁶ *Ibidem*, p.92.
- ⁴⁷ G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 adnotată. Ediția a 2-a*, Editura Hamangiu, București, 2008, p. 46.
- ⁴⁸ O. Puie, *Aspecte privitoare la implicațiile noului Cod de procedură civilă asupra instituției contenciosului administrativ*, „Pandectele Române” nr. 7/2012, pp. 65-69.
- ⁴⁹ *Ibidem*, p. 58.
- ⁵⁰ A se vedea nota de subsol 15.

- ⁵¹ G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *op.cit.*, pp.49-51.
- ⁵² art. 519-521 din Noul Cod de procedură civilă.
- ⁵³ *Instanța poate suspenda judecata: când dezlegarea cauzei depinde, în tot sau în parte, de existența, sau inexistența unui drept care face obiectul unei alte judecări.*
- ⁵⁴ M. Ursuța, *Considerații cu privire la modificările aduse procedurii contenciosului administrativ prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Noului Cod de procedură civilă*, „Curierul Judiciar” nr. 6/2012, pp. 355-356.
- ⁵⁵ Pentru o prezentare a instituției recursului A se vedea V.M. Ciobanu, *Aspecte noi privind recursul în procesul civil în lumina proiectului codului de procedură civilă*, în „Revista Română de Drept Privat” nr. 1/2009, p.77
- ⁵⁶ *„motivele de recurs nu pot fi primite decât dacă nu au fost invocate în termen pe calea apelului sau în cursul judecării apelului, ori deși au fost invocate în termen, au fost respinse sau instanța a omis să se pronunțe asupra lor.”* – în V. Belegante, D.A. Ghinoiu, *op.cit.*, p.23.
- ⁵⁷ E. Albu, *op.cit.*, p. 27.
- ⁵⁸ *„Excepțiunea e de ordine publică, putând fi invocată în or-ce state a pricinii, și chiar din oficiu”* în P. Negulescu, *op.cit.*, p. 351.
- ⁵⁹ A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ*, Editura Roata, București, 2004, p. 301.
- ⁶⁰ G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *op.cit.*, p. 64.
- ⁶¹ *„Instanța poate hotărî asupra unei cereri numai dacă părțile au fost citate ori s-au prezentat, personal sau prin reprezentant, în afară de cazurile în care prin lege se dispune altfel.”*
- ⁶² M. Ursuța, *op.cit.*, p. 350.
- ⁶³ A se vedea secțiunea 2.1
- ⁶⁴ Pentru mai o analiză mai extinsă A se vedea I. Vida, *Acțiunea normei juridice în timp*, „Dreptul” nr. 12/2004, p. 92-93.
- ⁶⁵ Curtea Constituțională, Deciziile nr. 425 și 426 publicate în M.Of. nr. 354 din 08.05.2008.
- ⁶⁶ D. A. Tofan, *Unele considerații privind excepția de nelegalitate*, „Revista Română de Drept Public” nr. 4/2007, p. 32. **În sens contrar**, E. Albu, *Neconstituționalitatea Legii nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ*, „Curierul Judiciar” nr. 9/2007, p. 47 și urm.
- ⁶⁷ Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 4262 din 15 august 2005, în G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *op.cit.*, p. 61.
- ⁶⁸ C.G.Rarincescu, *op.cit.*, p. 178.
- ⁶⁹ I. Rîciu, *op.cit.*, p. 141.
- ⁷⁰ G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate în reglementarea Legii nr. 554/2004, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 262/2007. Incidența dispozițiilor art. 20 alin. 2 din Constituție, republicată, cu referire la art. 6 CEDO și art. 6 din Codul bunei administrații*, „Curierul Judiciar” nr. 11/2007, p. 59-61.
- ⁷¹ I. Deleanu, *Observații generale și speciale cu privire la noul cod de procedură civilă (legea nr. 134/2010)*, „Dreptul” nr. 11/2010, p.42.