

## EXCEPȚIA DE NELEGALITATE ÎN LUMINA PREVEDERILOR LEGII CONTECIOSULUI ADMINISTRATIV NR. 554/2004

**Author: Lucian CHIRIAC\***

*Abstract: Par la réglementation de l'exception d'illégalité dans le texte de la loi du contentieux administratif no. 554/2004, cette forme de contrôle juridictionnel de légalité d'un acte administratif, bien que restée dans son essentiel une création de la jurisprudence, elle est placée au cadre créé par une source écrite de droit, la loi.*

**Keywords:** *Exception, Illegality, Administration, Contentious.*

**JEL Classification:** *K40*

Prin reglementarea excepției de nelegalitate în cuprinsul Legii contenciosului administrativ nr.554/2004<sup>1</sup>, această formă de control judecătoresc a legalității unui act administrativ, deși a rămas în mare măsură o creație a jurisprudenței, s-a așezat în cadrul creat de un izvor scris al dreptului - legea.

Și în reglementarea adusă de Legea nr. 554/2004 excepția de nelegalitate<sup>2</sup> nu constituie o excepție de procedură ridicată de pârât pentru a zădărnici acțiunea reclamantului fără să atingă fondul acesteia<sup>3</sup>, fie un exercițiu al rolului activ al judecătorului în căutarea adevărului – art.129-130 Cod procedură civilă, fie un mijloc de apărare al părții interesate (pârât, reclamant, chemat în garanție, intervenient) în fața amenințării de a se aplica un act administrativ ilegal<sup>4</sup>.

Din textul art. 4 din Legea nr. 554/2004 desprindem *condițiile* cerute de legiuitor pentru ca judecătorul să exercite rolul de a sesiza instanța de contencios administrativ.

---

\* Dr., Associate Professor, "Petru Maior" University of Târgu Mureș, Faculty of Economics, Law and Administrative Science, Romania. Lawyer, Mureș Bar Association.

<sup>1</sup> Publicată în M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

<sup>2</sup> Practic s-a statuat prin lege și definirea instituției „excepția de nelegalitate” în loc de „excepția de ilegalitate”.

<sup>3</sup> Viorel M. Ciobanu, *Tratat teoretic și practic de procedură civilă*, vol.II, p.116.

<sup>4</sup> Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 264.

În primul rând, excepția trebuie să se refere la legalitatea unui act administrativ nu și la oportunitatea acestuia<sup>5</sup>.

În al doilea rând, excepția trebuie să aibă în vedere ca obiect, un act administrativ unilateral (actele administrative creatoare de drepturi și de obligații)<sup>6</sup>.

În al treilea rând, actele administrative unilaterale ce pot face obiectul excepției de nelegalitate pot fi, fie normative, fie individuale, în afară de actele exceptate prin prevederile art.5 din Legea nr. 554/2004 care pot fi supuse controlului instanțelor de contencios administrativ (actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul; actele de comandament cu caracter militar; actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede prin lege organică, o altă procedură judiciară; pentru exces de putere actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor)<sup>7</sup>.

În al patrulea rând, trebuie să existe un proces pe rolul instanței judecătorești, fie civil, fie penal, fie comercial etc., indiferent în ce fază se află acesta fond, apel, recurs sau într-o cale extraordinară de atac (contestație în anulare, revizuire). Excepția de nelegalitate nu poate fi ridicată în faza procedurii prealabile administrative. În context deducem că excepția de nelegalitate nu poate forma obiectul unei cereri separate, ci obligatoriu trebuie să existe un proces, indiferent de obiectul acestuia, pe rolul unei instanțe judecătorești.

În al cincilea rând, de actul administrativ, care face obiectul excepției de nelegalitate să depindă soluționarea litigiului pe fond. Prin urmare, instanța în prealabil trebuia să constate această legătură intrinsecă și mai apoi să se sesizeze judecătorul competent cu soluționarea excepției.

Dacă una din condițiile de mai sus nu este îndeplinită, judecătorul poate respinge cererea de sesizare a instanței competente cu excepția de nelegalitate, iar încheierea de respingere nu poate fi atacată separat cu recurs decât odată cu fondul<sup>8</sup>.

Odată ce s-a reținut că excepția de nelegalitate constituie un mijloc de apărare, se impune și constatarea că invocarea ei este imprescriptibilă, cu atât mai mult cu cât celor care se apără nu li se poate imputa pasivitatea și trecerea timpului în promovarea drepturilor lor<sup>9</sup>. Ca atare excepției de nelegalitate nu i se pot opune termene de prescripție sau decădere<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> În sens contrar profesorul Antonie Iorgovan susține că distincția foarte tranșantă între legalitate și oportunitate nu mai poate fi susținută, oportunitatea constituind o dimensiune a legalității - „Noua lege a contenciosului administrativ - geneză și explicații”, Ed. Roata, București, 2004, p.266.

<sup>6</sup> Charles Debbasch, Frederic Colin, *Droit administratif*, 7<sup>e</sup> édition, Ed. Economica, Paris, 2004, p. 415; Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> édition, Ed. Armand Colin, 2004, p. 445.

<sup>7</sup> A se vedea și Ilie Iovănaș, *Drept administrativ și elemente ale științei administrative*, Editura Didactică și pedagogică, București, 1977, p. 307-308.

<sup>8</sup> Situația nu a fost reglementată identic de legiuitor, cu situația în care încheierea prin care se respinge de judecător cererea de sesizare a Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate, și care poate fi atacată separat cu recurs.

<sup>9</sup> Gheorghe V. Tarhon, *Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat și control judrisdicțional indirect al ilegalității actelor administrative*, Ed. Științifică, București, 1967, p.215.

<sup>10</sup> Ioan Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol.II, Ed. Risopoint 2005, p.378.

Competența materială de soluționare a excepției de nelegalitate anterioară, în sarcina exclusivă a instanței de contencios administrativ (actele autorităților administrației locale – la Tribunal, recursul la Curtea de Apel; actele autorităților administrației centrale sau cele stabilite prin lege, fond – Curtea de Apel, recurs – Înalta Curte de Casație și Justiție).

Aici se impun cel puțin două observații.

Dacă excepția de nelegalitate se ridică la o instanță de contencios administrativ, excepția poate rămâne pentru soluționare, dacă judecătorul este competent material, la acea instanță, dar încheierea prin care se pronunță asupra excepției este supusă recursului<sup>11</sup>.

Dacă judecătorul excepției este și judecătorul fondului nu se naște o stare de incompatibilitate care să atragă abținerea sau recuzarea acestuia, deoarece practic acesta nu și-a spus părerea cu privire la pricina ce se judecă pe fond.

În cazul excepției de nelegalitate nu se aplică prevederile din legea privind procedura prealabilă administrativă, deoarece ea constituie doar un mijloc de apărare și prin urmare nu se poate cere revocarea lui, tot așa cum pe această cale nu se pot solicita daune.

Instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate, după ce pune în discuția părților obiectul acestuia și după ce verifică condițiile de admisibilitate ale cererii, sesizează prin încheiere motivată instanța de contencios administrativ. Dacă încheierea nu este motivată instanța investită poate reveni și cere punctul de vedere (motivele de formă sau de fond)<sup>12</sup>, deoarece ea trebuie să se pronunțe asupra excepției, cu atât mai mult cu cât ea nu poate respinge sesizarea ca nemotivată.

Așa cum am mai arătat încheierea nu poate fi atacată separat cu recurs, recurs care de altfel, ar tergiversa nejustificat soluționarea cauzei.

Odată cu sesizarea instanței de contencios administrativ, cauza este suspendată de drept, până la pronunțarea unei hotărâri irevocabile. În cazul judecării excepției se aplică procedura de urgență, care nu este însă detaliată de legiuitor, lăsând interpretarea acestui „concept nedeterminat” la puterea de apreciere a judecătorului (eventual s-ar putea face o trimitere, ce oricum ar presupune completări, la prevederile art. 125 al. 2 din Codul de procedură civilă). Procesul se desfășoară în ședință publică și cu citarea părților conform regulilor de procedură civilă, stabilindu-se primul termen de judecată astfel încât de la data primirii citației părțile să aibă la dispoziție cel puțin 5 zile pentru a-și pregăti apărarea (art. 114/1 al. 3 Cod procedură civilă).

Instanța de contencios administrativ are la dispoziție două soluții. În cazul în care admite excepția de nelegalitate, înlătură actul administrativ considerat ilegal din soluționarea cauzei, astfel încât instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată. Dar de această dată, spre deosebire de practica statuată anterior Legii nr. 554/2004, soluția se va trece în dispozitiv și nu se va mai face în considerente. Instanța are la îndemână și o a doua soluție, *respingerea* excepției de nelegalitate, care de asemenea va constitui dispozitivul

---

<sup>11</sup> Deci asupra excepției de nelegalitate judecătorul nu se poate pronunța odată cu fondul, deoarece l-ar lipsi de o cale de atac, conferită de lege, pe cel ce are interes.

<sup>12</sup> A se vedea Alexandru E. Silvian, *Regulamentul administrativ*, Tipografia „Revista Geniului”, București, Cotroceni, VI, 1934, p. 114; Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Ed. Universală, „Alealy & Co”, București, 1937, p.175

hotărârii, astfel că actul administrativ va continua să producă efecte pentru părțile din proces.

Hotărârea instanței de contencios administrativ este supusă recursului, în termen de 48 de ore, de la pronunțare pentru părțile ce au fost prezente, ori de la comunicare pentru părțile neprezente<sup>13</sup>.

Recursul trebuie să se judece în trei zile de la înregistrarea lui, ceea ce constituie un termen de recomandare, deoarece nu pot fi sancționate părțile unui proces pentru neglijența instanței (pe de o parte este greu de crezut că motivarea și sesizarea instanței de control judiciar să se poată face atât de rapid).

În opinia noastră prevederea potrivit căreia în cazul recursului citarea părților sse va dace prin publicitate, pasă-mi-te pentru urgența cauzei, este total neconstituțională<sup>14</sup>, odată ce nu s-a urmat mai întâi procedura citării prevăzute în dispozițiile Codului de procedură civilă, și de abuz grav, dacă părțile nu sunt găsite să se facă prin publicitate, la ușa instanței sau în alte condiții prevăzute de lege.

Excepția de nelegalitate, prin exercițiul practicii judiciare, nu are decât să demonstreze eficacitatea urmărită de legiuitor, odată cu reglementarea ei în Legea nr. 554/2004.

---

<sup>13</sup> Este adevărat că redactarea textului – art. 4 al. 3 din Legea nr. 554/2004m este neclară și fără consistență explicativă.

<sup>14</sup> Această prevedere constituie o vădită încălcare a prevederilor art. 21 din Constituție, care garantează accesul liber la justiție.