



Parlamentul României
Senat

PREȘEDINTE

Domnului judecător

Marian Enache

Președintele Curții Constituționale a României

Stimate domnule Președinte,

Având în vedere **Adresa Curții Constituționale nr. 8874 din 29 noiembrie 2023**, prin care se solicită punctul de vedere al Președintelui Senatului cu privire la sesizarea formulată de Avocatul Poporului referitoare la neconstituționalitatea prevederilor art. 23 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, în interpretarea dată prin Decizia nr. 10/2015, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (**Dosarul nr. 3285D/2023**),

În temeiul art. 30 alin. 1 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare,

Președintele Senatului c o m u n i c ă prezentul

Punct de vedere

referitor la sesizarea de neconstituționalitate a prevederilor art. 23 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, în interpretarea dată prin Decizia nr. 10/2015, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (**Dosarul nr. 3285D/2023**)

I. Cu privire la admisibilitatea sesizării formulate de Avocatul Poporului

În primul rând, conform unei jurisprudențe constante a Curții Constituționale a României, excepțiile de neconstituționalitate ridicate de Avocatul Poporului în temeiul art. 146 lit. d din Constituția României antrenează un control abstract de constituționalitate, spre deosebire de excepțiile de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial, care antrenează un control concret de constituționalitate.

Astfel, în Decizia Curții Constituționale nr. 64/2017, instanța de contencios constituțional a reținut că art. 146 lit. d din Constituție cuprinde **două teze**. Cu privire la prima teză (excepția de neconstituționalitate ridicată în fața unei instanțe judecătorești sau de arbitraj comercial), Curtea a statuat că, odată sesizată, are sarcina de a controla constituționalitatea actelor de reglementare primară, fără a condiționa acest control de eliminarea, indiferent sub ce formă, din fondul activ al legislației a actului criticat pentru neconstituționalitate, drept care „sunt supuse controlului de constituționalitate și legile sau ordonanțele ori dispozițiile din legi sau din ordonanțe ale căror efecte juridice continuă să se producă și după ieșirea lor din vigoare” (Decizia CCR nr. 766/2011). Această teză reglementează, așadar, un control concret de constituționalitate, ce presupune *sine qua non* existența unui litigiu *pendinte*, în cadrul căruia să se invoce excepția de neconstituționalitate a unor acte normative de reglementare primară care să aibă legătură cu soluționarea acestuia (a se vedea Decizia CCR nr. 338/2013).

În schimb, în ceea ce privește a doua teză a art. 146 lit. d din Constituție, Avocatul Poporului ridică o excepție de neconstituționalitate distinct de orice procedură judiciară, așadar, în lipsa vreunui litigiu, el neavând de apărut vreun drept subiectiv (a se vedea Decizia CCR nr. 163/2013, iar cu privire la condiționările și implicațiile unui control abstract de constituționalitate *mutatis mutandis* Decizia nr. 260/2015). Mai mult, Curtea a statuat că, în cadrul acestui control abstract de constituționalitate, nu se poate determina dacă actul normativ abrogat produce în continuare efecte juridice asupra unor raporturi juridice concrete, evaluare care se poate face doar atunci când este vorba de o excepție ridicată în fața unei instanțe judecătorești sau de arbitraj comercial (a se vedea Decizia CCR nr. 1.167/2011 sau Decizia CCR nr. 549/2015).

În al doilea rând, conform jurisprudenței Curții Constituționale, referitor la controlul de constituționalitate al unei dispoziții dintr-o lege interpretată printr-o decizie a Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ), pot fi identificate **două situații distincte**, în funcție de obiectul criticii de neconstituționalitate, după cum urmează:

- autorul excepției critice însăși decizia pronunțată în soluționarea recursului în interesul legii și
- autorul critică textul de lege în interpretarea obligatorie conferită de ICCJ prin decizia care soluționează recursul în interesul legii sau dezlegarea unor chestiuni de drept.

În Decizia nr. 397/2020, Curtea Constituțională a arătat că, în cadrul acestui control, trebuie să se circumscrie aspectelor ce vizează respectarea prevederilor Legii fundamentale, astfel că poate analiza **atât conformitatea constituțională a conținutului dispozițiilor de lege, așa cum au fost interpretate de instanța supremă, cât și modul în care Înalta Curte de Casație și Justiție a respectat prevederile constituționale în exercitarea atribuțiilor sale ce vizează asigurarea unei practici judiciare unitare** (a se vedea, în acest sens, Decizia CCR nr. 51/2020).

Cu toate acestea, **controlul exercitat de Curtea Constituțională nu se poate extinde**, fără a încălca prevederile constituționale ale art. 1 alin. 4 privind separația puterilor în stat și pe cele ale art. 126 alin. 1, potrivit cărora „justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și

prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege“, și asupra modului în care, fără a încălca competențele sale constituționale, **Înalta Curte de Casație și Justiție înțelege să aplice unele reguli sau principii de drept, așa cum sunt cele referitoare la ierarhia actelor normative și aplicarea legilor în timp.**

Din analiza aspectelor invocate de Avocatul Poporului în susținerea excepției rezultă că autorul acesteia urmărește ca instanța constituțională să realizeze un control asupra modului în care Înalta Curte de Casație și Justiție a aplicat reguli sau principii de drept referitoare la ierarhia actelor normative și aplicarea legilor în timp și nu aduce veritabile critici de constituționalitate textului, așa cum a fost acesta interpretat de Înalta Curte.

Totodată, în esență, sesizarea de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului nu vizează un control abstract de constituționalitate al prevederilor art. 23 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 în interpretarea dată prin Decizia ICCJ nr. 10/2015 privind dezlegarea unei chestiuni de drept (HP). În realitate, motivul formulării sesizării a fost declanșat de Decizia ICCJ nr. 12/2021 pronunțată în recurs în interesul legii (RIL), ulterioară Deciziei HP nr. 10/2015.

Astfel, Decizia HP nr. 10/2015 a ICCJ stabilea, în esență, cu titlu general, că hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă de anulare în tot sau în parte a unui act administrativ cu caracter normativ produce efecte juridice și asupra actelor administrative cu caracter individual emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești (deci, în litigii *pendinte*).

Decizia RIL nr. 21/2021 a ICCJ stabilea, în esență, că planurile urbanistice zonale au natura juridică a unor acte administrative cu caracter normativ.

Or, raportat la argumentele autorului sesizării, ceea ce se solicită de fapt este declararea neconstituționalității unei prevederi legale din Legea contenciosului administrativ, în interpretarea dată de ICCJ în Decizia HP nr. 10/2025, ca urmare a pronunțării ulterioare a unei Decizii RIL nr. 12/2021, transformând ceea ce trebuia să rămână un control abstract și obiectiv de constituționalitate într-un control concret de constituționalitate, care vizează efectele juridice combinate ale Deciziei HP nr. 10/2015 și ale Deciziei RIL nr. 12/2021 asupra unor litigii *pendinte*, similare prin obiectul lor, exclusiv în materia urbanismului. De altfel, chiar autorul sesizării precizează că „în motivarea prezentei excepții de neconstituționalitate vom avea în vedere, în special, această situație particulară a actelor administrative (hotărârea consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal este un act administrativ cu caracter normativ, iar autorizația de construire este un act administrativ individual – n.n.) prin raportare la efectele pe care le generează interpretarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin Decizia nr. 10/2015”.

Practic, analizând argumentația autorului excepției de neconstituționalitate, constatăm că, dacă nu ar fi existat Decizia RIL nr. 12/2021 a ICCJ, nu ar fi fost formulată sesizarea de neconstituționalitate care, cel puțin formal, vizează doar neconstituționalitatea art. 23 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, într-o interpretare anterioară stabilită prin Decizia HP nr. 10/2015 a ICCJ (fără nicio legătură cu Decizia RIL nr. 12/2021).

Ceea ce se critică de fapt sunt consecințele juridice conjugate ale celor două decizii pronunțate de ICCJ asupra unor litigii determinate, exclusiv cu privire la o chestiune specifică materiei urbanismului, iar nu în mod obiectiv și abstract textul de lege în interpretarea dată de instanța supremă prin Decizia HP nr. 10/2015.

Or, o astfel de sesizare exclude sfera unui control abstract de constituționalitate din partea Curții Constituționale și reflectă, în realitate, un control concret de constituționalitate, pentru că vizează consecințele juridice ale coroborării Deciziei HP nr. 10/2015 cu Decizia RIL nr. 12/2021 asupra unor litigii *pendinte* în care se judecă anularea autorizațiilor de construire (acte administrative individuale), emise în temeiul unui plan urbanistic zonal (act administrativ normativ) anulat prin decizie definitivă a instanței de contencios administrativ.

Ca atare, acestea sunt chestiuni care vizează exclusiv modul de aplicare și interpretare a legii, iar aceste verificări sunt de competența exclusivă a instanței de judecată și, eventual, posibil a fi sesizate pe calea unei excepții de constituționalitate care antrenează un control concret de constituționalitate, în niciun caz un control abstract de constituționalitate.

Având în vedere cele expuse mai sus, considerăm că sesizarea formulată de Avocatul Poporului ar trebui respinsă ca inadmisibilă.

II. Cu privire la criticile intrinseci de neconstituționalitate formulate de Avocatul Poporului

În condițiile în care Curtea Constituțională nu va decide respingerea ca inadmisibilă a sesizării formulate de Avocatul Poporului, considerăm că aceasta ar trebui respinsă ca neîntemeiată pentru argumentele expuse mai jos.

II.1. Cu privire la încălcarea prevederilor art. 1 alin. 5 din Constituție – principiile previzibilității actelor juridice și securității juridice

În primul rând, Avocatul Poporului arată în sesizarea de neconstituționalitate că interpretarea prevederilor art. 23 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 prin Decizia HP nr. 10/2015 a ICCJ conduce, în special în materia urbanismului, la o soluție legislativă caracterizată de potențialul determinării unor situații juridice caracterizate de insecuritate, lipsă de predictibilitate, inechitate, în totală contradicție cu scopul edictării norme legale.

Cu privire la această chestiune, precizăm că, prin Decizia Curții Constituționale nr. 504/2014, instanța de contencios constituțional s-a pronunțat în sensul că, în conformitate cu prevederile art. 2 alin. 1 și 2 din Legea nr. 47/1992, aceasta asigură controlul de constituționalitate a legilor, a ordonanțelor Guvernului, a tratatelor internaționale și a regulamentelor Parlamentului, prin raportare la dispozițiile și principiile Constituției. Așadar, aplicarea și interpretarea legii nu intră sub incidența controlului de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională, acestea fiind de resortul exclusiv al instanței de judecată care judecă fondul cauzei, precum și, eventual, al instanțelor de control judiciar, astfel cum rezultă din prevederile coroborate ale art. 126 alin. 1 și 3 din Constituție.

Prin urmare, având în vedere că argumentul formulat de autorul sesizării vizează „potențialități juridice”, ipoteze posibile, iar nu certe, respectiv moduri ipotetice de interpretare și aplicare a legii, soluționarea acesteia excedează competenței Curții Constituționale. Potrivit art. 2 alin. 3 din Legea

nr. 47/1992, Curtea „se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată“, iar nu cu privire la modul de interpretare și aplicare a legii în concret la o cauză sau **în situații de speță ipotetice**.

Mai mult, soluția legislativă, în interpretarea dată de ICCJ prin Decizia HP nr. 10/2015 nu este imprecisă, neclară și impredictibilă. Din contră, precizează foarte clar care sunt efectele juridice ale prevederilor art. 23 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ asupra actelor administrative individuale, anume hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă de anulare în tot sau în parte a unui act administrativ cu caracter normativ produce efecte juridice și asupra actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești (deci, în litigii *pendinte*).

Astfel, nu se poate reține încălcarea principiului securității juridice în componenta sa privind claritatea, precizia și predictibilitatea legii.

În al doilea rând, Avocatul Poporului arată în sesizarea de neconstituționalitate că Decizia HP nr. 10/2015 contravine considerentelor Deciziei Curții Constituționale nr. 126/2015, întrucât prin Decizia RIL nr. 10/2015, ICCJ a lărgit caracterul opozabilității *erga omnes* și numai pentru viitor a hotărârii judecătorești de anulare a actului administrativ unilateral cu caracter normativ și în privința terților care sunt părți în alte litigii aflate pe rol. Decizia Curții Constituționale nr. 126/2015 are în vedere doar aplicabilitatea hotărârii definitive de anulare a actului administrativ normativ doar la plângerile prealabile introduse după data publicării hotărârii de anulare a actului administrativ normativ. Mai mult, Avocatul Poporului precizează în sesizare că ICCJ a pierdut din vedere faptul că, în general, efectele unei hotărâri judecătorești au valoare orientativă.

Cu privire la această chestiune, precizăm că Decizia Curții Constituționale nr. 126/2015 constată că prevederile art. 23 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ sunt constituționale. Conform instanței de contencios administrativ, Curtea a reținut că, „pentru persoanele care au avut calitatea de parte în litigiul în care instanța a dispus anularea în tot sau în parte a unui act administrativ unilateral cu caracter normativ, în măsura în care acestea solicită și recunoașterea dreptului pretins, împreună cu reparații, efectele anulării actului se produc în virtutea principiului efectului relativ al hotărârilor judecătorești, producându-se și pentru trecut, în sensul că, pentru părțile din litigiu, anularea actului administrativ unilateral cu caracter normativ produce efecte juridice și pentru trecut. Așadar, anularea unui act administrativ unilateral cu caracter normativ, în considerarea dispozițiilor art. 23, produce efecte *erga omnes* și numai pentru viitor pentru terțele persoane care nu au avut calitatea de parte în litigiul în care s-a pronunțat hotărârea de anulare, după publicarea acestei hotărâri. Totodată, Curtea observă că pierderea prezumției de legalitate a actelor administrative normative implică, pe de o parte, obligația de conformare a autorităților administrative, care nu mai pot aplica pe viitor textul respectiv și, pe de altă parte, obligarea acestora de a reanaliza, prin prisma noului cadru normativ, plângerile prealabile introduse după această dată pentru recunoașterea dreptului pretins, cu efect pentru viitor”.

Or, atât timp cât instanța de contencios constituțional a recunoscut obligația de conformare a autorităților administrative la hotărârea judecătorească definitivă de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ prin raportare la soluționarea plângerilor prealabile formulate ulterior publicării hotărârii în Monitorul Oficial al României, nu s-ar putea reține argumentul conform căruia aceeași obligație de conformare nu ar incumba și instanțelor judecătorești care soluționează litigii privind anularea actelor administrative individuale emise în temeiul unui act

administrativ normativ, anulat prin hotărâre definitivă a instanței de contencios administrativ. Acțiunea în anulare a actului administrativ individual nu trebuie să fie introdusă după publicarea în Monitorul Oficial al României a hotărârii judecătorești definitive de anulare a actului administrativ normativ, ci este suficient ca publicarea hotărârii definitive de anulare a actului administrativ normativ să se fi realizat după formularea acțiunii în anulare a actului administrativ individual, dar până la soluționarea definitivă a respectivei acțiuni. În acest caz, acțiunile în anulare ale actelor administrative individuale care nu au fost soluționate definitiv reprezintă situații juridice în curs de constituire, modificare sau stingere la data publicării în Monitorul Oficial al României a hotărârii de anulare a actului administrativ normativ (*facta pendentia*), iar nu un fapt constitutiv, modificator sau extinctiv de situații juridice, realizat în întregime înainte de publicarea hotărârii, și nici efectelor produse înainte de acest moment (*facta praeterita*).

Totodată, o interpretare precum cea propusă de Avocatul Poporului în sesizarea de neconstituționalitate ar conduce la limitarea accesului la justiție din partea persoanelor care se consideră vătămate într-un drept al lor sau interes legitim, întrucât acțiunea în anulare a actelor administrative individuale se face în condițiile și în termenele stricte prevăzute de Legea contenciosului administrativ, spre deosebire de acțiunea în anulare a actelor administrative normative care poate fi formulată oricând. Astfel, ipotetic, ne putem imagina o situație în care un act administrativ normativ care a stat la baza emiterii unui act administrativ individual este anulat definitiv după trecerea tuturor termenelor în care actul administrativ individual emis în temeiul său putea să fie atacat la instanța de contencios administrativ (a se vedea în acest sens, coroborat, prevederile art. 7 și 11 din Legea contenciosului administrativ). Dacă justițiabilul ar fi introdus acțiunea în anularea actului administrativ individual, eventual solicitând și repararea pagubei produse, pe cale accesorie, după publicarea în Monitorul Oficial al României a hotărârii definitive de anulare a actului administrativ normativ, instanța ar fi constatat că acțiunea a fost formulată tardiv. În acest sens s-a pronunțat și ICCJ în Decizia HP nr. 10/2015, arătând că „Hotărârea judecătorească de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ nu poate reprezenta doar un instrument de drept abstract care să se aplice unor situații viitoare ipotetice, apărute după publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, foarte rar întâlnite în practică. De altfel, un asemenea caz nu a fost semnalat de curțile de apel și nici nu a fost identificat în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție”. Mai mult, așa cum s-a arătat și în Decizia HP nr. 44/2023 a ICCJ, potrivit art. 8 din Legea nr. 554/2004, partea vătămată într-un drept al său sau printr-un act administrativ unilateral poate sesiza instanța de contencios administrativ să se pronunțe asupra daunelor materiale și morale suferite, concomitent cu cererea de anulare a actului administrativ vătămător, acțiunea în daune având, astfel, un caracter accesoriu față de cererea principală, care vizează anularea actului administrativ prin care i s-a produs vătămarea, sau, potrivit art. 19 din Legea nr. 554/2004, separat, printr-o acțiune în despăgubiri, în termen de un an de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. **Împrejurarea că acțiunea în despăgubiri este exercitată separat nu schimbă caracterul său accesoriu față de acțiunea în anulare, calitatea de a promova o astfel de acțiune având-o numai persoana vătămată care a cerut, în prealabil, anularea actului administrativ vătămător.** Așadar, prevederile legale instituie, drept condiție obligatorie de admisibilitate a acțiunii în daune, introducerea în prealabil, de către persoana vătămată care solicită despăgubiri, a acțiunii în anularea actului administrativ. Această condiție este o cerință anterioară introducerii cererii de chemare în judecată prin care se solicită obligarea la plata de despăgubiri, așa cum este, de altfel, și procedura prealabilă.

Totodată, interpretarea propusă de Avocatul Poporului în sesizarea de neconstituționalitate restrânge semnificativ exercițiul dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică garantat de

art. 52 din Constituție. În esență, persoanele vătămate care ar formula acțiune în anularea unui act administrativ individual nu ar mai putea înlătura niciodată apărările autorității pârâte, întemeiate pe acte administrative nelegale. Spre exemplu, un cetățean formulează acțiune în anulare împotriva unei decizii de impunere fiscală emisă de o autoritate locală (consiliu local). Autoritatea publică locală pârâtă invocă în apărarea legalității deciziei de impunere o hotărâre de consiliu local cu caracter normativ. Dacă s-ar da curs interpretării propuse de Avocatul Poporului, indiferent de gravitatea nelegalității hotărârii de consiliu local invocată în apărare de către autoritatea pârâtă, persoana vătămată nu ar mai putea beneficia în litigiul împotriva deciziei de impunere de soluția de anulare a hotărârii de consiliu local cu caracter normativ.

Or, tocmai pentru a întări cadrul de protecție legală pe care îl oferă art. 23 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ justițiabililor prin acte administrative individuale, ICCJ a interpretat că hotărârea judecătorească definitivă de anulare a unui act administrativ normativ, după publicarea în Monitorul Oficial al României, se aplică și în litigiile *pendinte* privitoare la anularea actelor administrative individuale emise în temeiul actului administrativ normativ anulat, chiar dacă acțiunea a fost formulată înainte de publicarea în Monitorul Oficial a hotărârii judecătorești definitive.

În al treilea rând, Avocatul Poporului arată în sesizarea de neconstituționalitate că, cel puțin în materia urbanismului, persoanele care au obținut o autorizare de construire și care au parcurs etapele procedurii administrative, inclusiv respectarea planului urbanistic zonal aprobat prin hotărâre de consiliu local, au o îndreptățire de a pretinde din partea statului o stabilitate firească a actelor administrative emise. Insecuritatea juridică se naște atunci când cetățenii care și-au exercitat drepturile cu respectarea legislației specifice în materie de urbanism, astfel cum aceste norme specifice erau prezumate ca fiind în conformitate cu normele superioare la momentul primirii autorizației de construire sunt sancționați pentru edictarea de către autoritățile competente a unor documentații de urbanism neconforme cu dispozițiile legale în vigoare.

Cu privire la această chestiune, precizăm că pierderea prezumției de legalitate a unui act administrativ (fie normativ, fie individual), ca urmare a unei hotărâri definitive de anulare din partea unei instanțe judecătorești nu poate fi considerată o sancțiune pentru particulari și o încălcare a principiului așteptărilor legitime ale beneficiarilor actului administrativ nelegal sau emis/adoptat în temeiul unui act administrativ nelegal. Principiul așteptărilor legitime nu poate justifica nici menținerea în vigoare a efectelor juridice ale unui act administrativ atunci când o instanța de judecată, în mod definitiv, a eliminat, prin anulare în tot sau în parte, prezumția de legalitate a actului, nici menținerea efectelor juridice ale actului administrativ individual care pune în executare actul administrativ normativ anulat pe motive de nelegalitate, dacă împotriva actului administrativ individual a fost formulată acțiune în anulare.

Cel mult, beneficiarii unui act administrativ anulat de instanță pentru motive care țin de modul defectuos în care acesta a fost întocmit au deschisă calea unor acțiuni prin care se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim (a se vedea instituția introducerii în cauză a funcționarului din art. 16 și art. 16¹ a Legii contenciosului administrativ).

II.2. Cu privire la încălcarea prevederilor art. 15 alin. 2 din Constituție – principiul neretroactivității legii

În primul rând, Avocatul Poporului critică în sesizarea de neconstituționalitate argumentarea din Decizia HP nr. 10/2015 prin care ICCJ a realizat o comparație între efectele deciziilor Curții Constituționale în virtutea art. 147 alin. 4 din Constituție (care vizează acte de reglementare primară) și hotărârile judecătorești pronunțate de instanțele judecătorești în materia contenciosului administrativ (care vizează acte de reglementare secundară).

În al doilea rând, Avocatul Poporului arată în sesizarea de neconstituționalitate că există o diferență între neconstituționalitatea unei norme legale și nulitatea din dreptul administrativ, astfel încât sancțiunea nulității în niciun caz nu poate fi echivalată cu neconstituționalitatea unei norme legale, pentru a se ajunge la concluzia că soluțiile pronunțate de cele două instanțe (de contencios constituțional și de contencios administrativ) sunt similare.

În al treilea rând, Avocatul Poporului arată că „modificarea cadrului normativ ca urmare a admiterii unei acțiuni în anularea unui act administrativ normativ nu poate să afecteze legalitatea actelor administrative individuale emise în temeiul dispozițiilor legale pentru care opera pe deplin prezumția de legalitate la momentul emiterii actului individual, fără o analiză a tuturor particularităților specifice fiecărei situații. În absența unei asemenea rigurozități, modificarea actului administrativ individual ar avea caracter retroactiv.

Cu privire la aceste chestiuni, precizăm că problema de drept pe care o ridică sesizarea de neconstituționalitate a Avocatului Poporului se referă, de fapt, la efectele publicării în Monitorul Oficial al României a unei decizii definitive de anulare a unui act administrativ normativ asupra litigiilor *pendinte* care vizează anularea actelor administrative individuale emise în temeiul actului administrativ normativ anulat. Or, principiul neretroactivității legii reglementat în art. 15 alin. 2 din Constituție se referă la legi ca acte de reglementare primară, neputând fi extins la toate actele de reglementare secundară sau la efectele hotărârilor instanțelor judecătorești. Chiar dacă sesizarea de neconstituționalitate urmărește să argumenteze caracterul retroactiv al prevederilor art. 23 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ ca urmare a interpretării date de ICCJ prin Decizia HP nr. 10/2015, în realitate, problema de drept fundamentală nu vizează retroactivitatea prevederilor legale, ci efectele hotărârii definitive de anulare a unui act administrativ normativ față de actele administrative individuale emise în temeiul acestuia, aflate în litigii *pendinte*, aspect care reflectă competențele instanțelor judecătorești, iar nu o chestiune de control de constituționalitate în temeiul art. 15 alin. 2 din Constituție.

Totodată, ICCJ a arătat în Decizia HP nr. 10/2015 că sintagma „sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor”, utilizată atât de Constituție, cât și de Legea nr. 554/2004, nu poate primi decât o interpretare unitară, în sensul că excepția de neconstituționalitate admisă, respectiv actul administrativ normativ anulat nu produc niciun efect în privința cauzelor irevocabil/definitiv soluționate, însă produc efecte în cauzele aflate în curs de soluționare la data publicării deciziei Curții Constituționale sau a hotărârii judecătorești de anulare, așa cum s-a reținut în deciziile instanței de contencios constituțional (a se vedea, de exemplu, Decizia Curții Constituționale nr. 223/2012 și Decizia Curții Constituționale nr. 164/2013). În opinia ICCJ, nu există nicio rațiune pentru care să se aplice un tratament diferențiat, din punctul de vedere al efectelor pe care le produc, hotărârilor prin care se invalidează o normă legală. Este evident că legiuitorul a avut în vedere mai ales procedurile judiciare în curs atunci când a edictat norma analizată, fiind greu de

conceput ca, după publicarea hotărârii judecătorești de anulare a unei dispoziții normative, aceasta să mai fie totuși invocată drept temei al unui act administrativ individual emis ulterior.

Raportat la aceste argumente, considerăm că metoda comparației este o metodă de interpretare în drept, alături de alte metode și nu se poate pune semnul egalității între *comparație* ca metodă argumentativă care conduce la o soluție judiciară raportat la situația de drept dedusă judecătii (în speță, soluția ICCJ din Decizia HP nr. 10/2015) și *echivalarea* efectelor juridice ale deciziilor de anulare a actelor administrative normative dispuse de instanțele de contencios administrativ cu efectele juridice ale deciziile Curții Constituționale (ceea ce lasă să se înțeleagă autorul sesizării de neconstituționalitate). Practic, în Decizia HP nr. 10/2015, ICCJ a utilizat o metodă de interpretare fără să dispună echivalarea efectelor juridice ale hotărârilor definitive de anulare a unor acte administrative normative cu efectele juridice ale unor decizii de neconstituționalitate ale Curții în privința unor norme de rang legal, ceea ce, în mod evident, ar fi fost contrar nu doar competenței ICCJ și prevederilor constituționale, ci și imposibil din perspectiva logicii juridice.

Nu în ultimul rând, considerăm că problema fundamentală de drept pe care o ridică sesizarea de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului implică principiul unității și validității ordinii juridice, fundamentat pe ierarhia și forța juridică a actelor normative, inclusiv pe raportul dintre actul administrativ cu caracter normativ și actul administrativ cu caracter individual.

Astfel, unitatea și validitatea ordinii juridice se fundamentează pe principiul ierarhiei și forței juridice a actelor normative. Ordinea juridică este unică și presupune în mod necesar:

- o normă de bază (Constituția și legile de revizuire a Constituției) care asigură validitatea întregii ordini juridice,
- acte de reglementare primară (legi, ordonanțe și ordonanțe de urgență) care trebuie să respecte dispozițiile constituționale
- acte de reglementare secundară (acte administrative emise pentru organizarea executării legii – acte administrative normative – și pentru executarea în concret a legii – acte administrative cu caracter individual) care trebuie să fie adoptate/emise cu respectarea dispozițiilor constituționale și legale în vigoare.

Din perspectiva asigurării unității și validității ordinii juridice normative, atât controlul de constituționalitate realizat prin intermediul Curții Constituționale, cât și controlul de legalitate realizat prin instanțele de contencios administrativ garantează, printre altele, și respectarea principiului ierarhiei și forței juridice a actelor normative. Diferențele dintre cele două tipuri de control, fie de natură procedurală (subiecții de sesină, obiectul sesizării, organul care soluționează sesizarea, procedura de soluționare), fie de natură substanțială (efectele deciziilor) nu elimină scopul fundamental al respectării principiului legalității, inclusiv în componenta sa privind asigurarea ierarhiei și forței juridice a actelor normative.

Ca atare, așa cum se arată în jurisprudența Curții Constituționale (a se vedea, de exemplu, Decizia CCR nr. 392/2020), o decizie de admitere a excepției de neconstituționalitate se aplică în cauzele aflate pe rolul instanțelor judecătorești la momentul publicării acesteia - cauze *pendinte*, în care respectivele dispoziții sunt aplicabile - indiferent de invocarea excepției până la publicarea deciziei de admitere, întrucât ceea ce are relevanță în privința aplicării deciziei Curții este ca raportul juridic guvernat de dispozițiile legii declarate neconstituționale să nu fie definitiv consolidat. În acest mod, efectele deciziei de admitere a instanței de contencios constituțional se produc *erga omnes*.

Decizia de admitere a excepției de neconstituționalitate nu se aplică și în privința cauzelor care **nu** se află pe rolul instanțelor judecătorești la momentul publicării deciziei de admitere a Curții, fiind vorba despre un raport juridic epuizat - *facta praeterita*. În acest caz, Curtea a reținut că partea nu mai poate solicita aplicarea deciziei de admitere, întrucât decizia de admitere a Curții nu poate constitui temei legal pentru o acțiune în justiție, în caz contrar consecința fiind extinderea efectelor deciziei Curții pentru trecut. Cu toate acestea, în acest ultim caz, Curtea a reținut că, în mod excepțional, aplicarea pentru viitor a deciziilor sale vizează și cauzele în care a fost invocată excepția de neconstituționalitate, indiferent dacă până la momentul publicării în Monitorul Oficial al României a deciziei prin care se constată neconstituționalitatea acestea au fost soluționate definitiv și irevocabil, de vreme ce, prin exercitarea căii extraordinare de atac a revizuirii, decizia Curții Constituționale se va aplica acestor cauze.

Or, art. 23 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ recunoaște la nivel de lege organică faptul că hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Scopul legii este ca raportul juridic guvernat de dispozițiile actului normativ anulat definitiv pentru nelegalitate să nu fie definitiv consolidat prin supraviețuirea actelor administrative individuale emise în temeiul acestui act normativ nelegal, care, la momentul publicării hotărârii definitive de anulare, erau contestate în fața instanțelor judecătorești (litigii *pendinte*).

Așadar, nu se poate reține încălcarea principiului neretroactivității legii, pentru că publicarea hotărârii definitive de anulare a actului administrativ normativ produce efecte pentru viitor, în litigiile *pendinte* (nefinalizate prin hotărâre definitivă înainte de publicarea hotărârii definitive a instanței, pentru a fi considerate *facta praeterita*), în care au fost contestate cu acțiune în anulare actele administrative individuale emise în temeiul actului administrativ normativ anulat definitiv.

Mai mult, în sistemul nostru de drept, actele administrative normative se emit *secundum legem* și *praeter legem* (a se vedea art. 108 alin. 2 din Constituție pentru hotărâri de guvern, art. 77 din Legea nr. 24/2000 pentru celelalte acte administrative normative emise de autoritățile centrale și art. 80 din Legea nr. 24/2000 pentru actele administrative emise de autoritățile locale). Astfel, un act administrativ normativ va avea întotdeauna la bază o lege a cărei executare o organizează. În consecință, în situația în care un act administrativ normativ este declarat nelegal de instanța de contencios administrativ, actul administrativ individual emis în temeiul acestuia s-a aflat, la rândul său, de la bun început în conflict cu legea primară pe care o încalcă actul administrativ normativ.

II.3. Cu privire la încălcarea prevederilor art. 21 alin. 3 din Constituție – dreptul la un proces echitabil

Avocatul Poporului arată că, întrucât nu se ține cont de faptul de efectele particulare ale invalidării actului administrativ normativ asupra actului administrativ individual, acest lucru este de natură a avantaja doar o parte din proces în detrimentul celeilalte. Or, a lipsi de posibilitatea ca procesul în curs să continue sub imperiul actului normativ sub care a început sau să se ofere posibilitatea de a se adapta hotărârea pronunțată particularităților unei cauze *pendinte* este de natură să rupă echilibrul procesual, egalitatea armelor și să afecteze astfel echitatea procesului, ca drept fundamental reglementat de art. 21 alin. 3 din Constituție.

În opinia noastră, ceea ce se protejează prin art. 23 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ în interpretarea Deciziei HP nr. 10/2015 a ICCJ este însuși principiul legalității și al unității ordinii

juridice, ținând cont de faptul că actele administrative individuale au ca temei legal justificativ pentru emiterea lor chiar actul administrativ normativ anulat definitiv pe motive de nelegalitate, deci, care și-a pierdut definitiv prezumția de legalitate.

Or, dacă am accepta ca valid argumentul Avocatului Poporului, consecința juridică ar fi inacceptabilă într-un stat de drept – anume, un act administrativ individual a cărui anulare s-a cerut în instanță și care a fost emis în temeiul unui act administrativ normativ anulat prin decizie definitivă a instanței judecătorești va produce efecte juridice în continuare și, eventual, chiar să poate să supraviețuiască prin decizia instanței judecătorești. Principiul egalității armelor în proces nu poate justifica supraviețuirea unui act administrativ individual al cărui temei este un act administrativ normativ nelegal. Ar echivala cu o fraudă la principiul legalității, element fundamental al statului de drept și garanția ultimă că toate drepturile și interesele legitime ale **tuturor părților, nu doar a uneia dintre părți** sunt garantate prin decizia instanțelor judecătorești.

II.4. Cu privire la încălcarea prevederilor art. 44 alin. 1 din Constituție coroborat cu art. 1 din Primul Protocol additional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale – dreptul la proprietate privată

Avocatul Poporului invocă în sesizarea de neconstituționalitate faptul că, în materia urbanismului, hotărârea de anulare a unui act administrativ normativ care produce efecte în litigiile în care se verifică legalitatea actului individual conduce în mod direct la o anulare a documentelor de urbanism, inclusiv a autorizației de construire, fără a se disputa particularitățile specifice fiecărei situații în parte, afectând astfel dreptul de proprietate privată. Totodată, invocă și principiul așteptărilor legitime atunci când a fost acordat certificatul de urbanism, în temeiul căruia societățile reclamante au achiziționat terenul în vederea dezvoltării acestuia. Certificatul de urbanism, care nu putea fi revocat de autoritatea abilitată în materie de urbanism era o parte integrantă a proprietății societăților (Hotărârea CEDO Pine Valley Developments Ltd și alții c. Irlandei).

În primul rând, considerăm că argumentele invocate de autorul sesizării excedează controlului abstract de constituționalitate, întrucât vizează situații juridice concrete, din litigii în curs, circumscrise unui obiect identic, anume anularea autorizațiilor de construire emise în temeiul unui plan urbanistic zonal (act administrativ normativ) anulat prin decizie definitivă a instanței de contencios administrativ. Astfel, argumentele autorului sesizării de neconstituționalitate vizează în principiu o chestiune de aplicare unitară a prevederilor legale în materia urbanismului raportat la Decizia HP nr. 10/2015 coroborat cu Decizia RIL nr. 12/2020, ceea ce intră în competența constituțională și legală a instanțelor judecătorești, iar nu în competența constituțională a Curții Constituționale, care este limitată exclusiv la un control abstract de constituționalitate în temeiul art. 146 lit. d teza a doua din Constituție.

În al doilea rând, fundamentul axiologic al argumentației nu reflectă concluziile enunțate, întrucât documentele de urbanism (certificatul de urbanism și autorizația de construire) constituie limite pentru dreptul de a construi/a desființa/a modifica o construcție, iar nu un drept de proprietate asupra construcției propriu-zise. De asemenea, invocarea Hotărârii CEDO Pine Valley Developments Ltd și alții c. Irlandei nu reflectă situația juridică supusă analizei Curții Constituționale, întrucât problema de drept pe care instanța de contencios constituțional ar trebui să o soluționeze vizează instituția **anulării** unui act administrativ normativ prin decizie definitivă a instanței și consecințele acestei anulări asupra litigiilor *pendinte* în care s-a solicitat anularea

actelor administrative individuale emise în temeiul actului administrativ normativ. Or, în dreptul administrativ, anularea este o instituție juridică distinctă de **revocare**, ultima putând fi dispusă de autoritatea emitentă a actului, inclusiv pentru motive de oportunitate, în timp ce prima este o sancțiune care intervine pentru nelegalitatea actului, dispusă doar de instanța judecătorească în protejarea principiului legalității. De altfel, în contenciosul administrativ român, ca o protecție a principiului securității raporturilor juridice, anularea actului administrativ individual se poate solicita de autoritatea emitentă a actului atunci când revocarea nu mai este posibilă pentru că actul administrativ a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice (a se vedea art. 1 alin. 6 din Legea contenciosului administrativ).

În al treilea rând, chiar autorul sesizării invocă în mod expres argumentele CEDO conform cărora „speranța de a dobândi o valoare patrimonială nu dobândește caracter legitim decât dacă se întemeiază pe o dispoziție legală sau pe o decizie judiciară” (Hotărârea în cauza Gratzinger și Gratzingerova c. Republicii Cehe). Or, în condițiile în care temeiul legal justificativ (actul administrativ normativ) al emiterii actului administrativ individual și-a pierdut caracterul legal/prezumpția de legalitate, decizia judiciară în cazul unor acțiuni în anulare *pendinte*, care vizează legalitatea actului administrativ individual trebuie să țină cont de hotărârea definitivă de anulare a actului administrativ normativ, în caz contrar s-ar încălca principiul legalității, al unității ordinii juridice și al ierarhiei actelor administrative.

Având în vedere toate argumentele enunțate la pct. II din prezentul punct de vedere, considerăm că excepția de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului este neîntemeiată.

PREȘEDINTELE SENATULUI

Nicolae-Ionel Ciucă