

Capitolul I. Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004

Secțiunea 1. Condițiile invocării excepției de nelegalitate

I. Obiectul excepției de nelegalitate – actul administrativ

Poate fi contestat pe calea excepției de nelegalitate reglementate de art. 4 din Legea nr. 554/2004 numai un act administrativ, astfel cum acesta este definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 (*decizia nr. 2203 din 14 aprilie 2009, decizia nr. 5756 din 11 decembrie 2009*).

1.1. Excepții de nelegalitate admisibile

1.1.1. Ordinul ministrului justiției nr. 670/C/2008 din 10 martie 2008 privind stabilirea salariului de bază pentru consilierii pentru afaceri europene din Ministerul Justiției

Prin Ordinul ministrului justiției nr. 670/C/2008 din 10 martie 2008, potrivit dispozițiilor O.U.G. nr. 19/2003 privind consilierii pentru afaceri europene, modificată și completată, ale Legii nr. 495/2006⁽¹⁾, ale art. 30 alin. (2) din O.G. nr. 10/2008⁽²⁾ și ale

⁽¹⁾ Legea nr. 495/2004 privind salarizarea și alte drepturi bănești ale personalului din administrația centrală a Ministerului Afacerilor Externe și de la misiunile diplomatice, oficiile consulare și institutele culturale românești din străinătate a fost abrogată prin Legea nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu excepția art. 6, art. 15, art. 17, art. 20, art. 21, art. 22, art. 23, art. 24, art. 28, art. 29, art. 30, art. 31¹, art. 31², art. 36, art. 42, art. 43, art. 44, art. 45, art. 47, art. 48, art. 49, art. 50, art. 51, art. 52, art. 53, art. 54, art. 58, art. 59, art. 60, art. 61, art. 62, art. 63, art. 64, art. 65, art. 66 și anexei nr. 5¹.

⁽²⁾ O.G. nr. 10/2008 privind nivelul salariilor de bază și al altor drepturi ale personalului bugetar salarizat potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 24/2000

H.G. nr. 83/2005 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției⁽¹⁾, modificată și completată, a fost stabilit salariul de bază pentru consilierii pentru afaceri europene din Ministerul Justiției, ale căror raporturi de muncă cu această autoritate sunt stabilite pe bază de contract individual de muncă.

Ordinul ministrului justiției este un act administrativ în sensul dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, fiind un act emis de o autoritate publică, potrivit competențelor legale ce îi revin, în regim de putere publică, în vederea executării legii și care produce efecte juridice față de subiectele de drept care se circumscriu ipotezei juridice a dispozițiilor sale.

Ordinul ministrului justiției nr. 670/C/2008 din 10 martie 2008 poate fi contestat pe calea excepției de nelegalitate (*decizia nr. 2203 din 14 aprilie 2009*).

1.1.2. Atestat emis de Comisia Națională a Valorilor Mobiliare în temeiul art. 9 alin. (3) din Statutul C.N.V.M., aprobat prin O.U.G. nr. 25/2002

Atestatul emis de Comisia Națională a Valorilor Mobiliare în temeiul art. 9 alin. (3) din Statutul C.N.V.M., aprobat prin O.U.G. nr. 25/2002, prin care Comisia confirmă ori recunoaște situații sau calități, raportări ori comunicări de date și informații, este un act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 și poate fi contestat pe calea excepției de nelegalitate (*decizia nr. 4965 din 10 noiembrie 2009, nepublicată*).

privind sistemul de stabilire a salariilor de bază pentru personalul contractual din sectorul bugetar și personalului salarizat potrivit anexelor nr. II și III la Legea nr. 154/1998 privind sistemul de stabilire a salariilor de bază în sectorul bugetar și a indemnizațiilor pentru persoane care ocupă funcții de demnitate publică, precum și unele măsuri de reglementare a drepturilor salariale și a altor drepturi ale personalului contractual salarizat prin legi speciale a fost abrogată prin Legea nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu excepția art. 23, art. 25 și 30².

⁽¹⁾ H.G. nr. 83/2005 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției a fost abrogată prin H.G. nr. 652/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești.

1.1.3. Decizie emisă de Comisia Națională a Valorilor Mobiliare în temeiul art. 9 alin. (1) din Statutul C.N.V.M., aprobat prin O.U.G. nr. 25/2002

Decizia emisă de Comisia Națională a Valorilor Mobiliare în temeiul art. 9 alin. (1) din Statutul C.N.V.M., aprobat prin O.U.G. nr. 25/2002, prin care Comisia înființează instituții și organisme ori le dizolvă, acordă sau retrage autorizații, anulează ori confirmă acte ale agenților săi, delegă ori retrage puteri, aprobă regulamente ale instituțiilor și organismelor pieței de valori mobiliare, aprobă ori respinge proiectele de ofertă publică, este un act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 și poate fi contestat pe calea excepției de nelegalitate (*decizia nr. 4965 din 10 noiembrie 2009, nepublicată*).

1.2. Excepții de nelegalitate inadmisibile

1.2.1. Act administrativ care nu poate fi atacat pe calea contenciosului administrativ. Dispoziție emisă de primărie în temeiul dispozițiilor Legii nr. 10/2001, prin care se propune acordarea de despăgubiri pentru imobilele preluate abuziv de către stat și care nu mai pot fi restituite în natură. Excepție de nelegalitate inadmisibilă

Potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (1) cu referire la art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, pot forma obiectul excepției de nelegalitate numai actele administrative care pot forma și obiectul unei acțiuni în contencios administrativ. Astfel, actele administrative care intră sub incidența prevederilor art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 (pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară) și care nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ nu pot forma, potrivit principiului simetriei juridice, nici obiectul excepției de nelegalitate.

Intră sub incidența dispozițiilor art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 dispoziția emisă de primărie în temeiul dispozițiilor Legii nr. 10/2001, prin care se propune acordarea de despăgubiri pentru imobilele preluate abuziv de către stat și care nu mai pot fi restituite în natură, întrucât o asemenea dispoziție

poate fi contestată în termenele și în condițiile prevăzute de Legea nr. 10/2001, iar nu pe calea contenciosului administrativ (*decizia nr. 151 din 15 ianuarie 2009; decizia nr. 5756 din 11 decembrie 2009*).

Notă: În sensul respingerii ca inadmisibilă a excepției de nelegalitate invocate cu privire la dispoziții emise de primari în temeiul Legii nr. 10/2001, prin care se propune acordarea de despăgubiri pentru imobile preluate abuziv de către stat și care nu mai pot fi restituite în natură, au mai fost pronunțate următoarele decizii: *decizia nr. 267 din 21 ianuarie 2009* (dispoziția nr. 2437 din 17 iulie 2006, emisă de Primarul municipiului Cluj-Napoca); *decizia nr. 1238 din 5 martie 2009* (dispoziția nr. 994 bis/2005, emisă de Primarul municipiului Blaj); *decizia nr. 4264 din 13 octombrie 2009* (dispoziția nr. 3785 din 10 iulie 2006, emisă de Primarul municipiului Ploiești).

1.2.2. Act premergător (operațiune administrativă). Raportul de control nr. 13 din 23 februarie 2006, întocmit de Autoritatea de Control a Guvernului din cadrul Cancelariei Primului-ministru, ale cărui constatări au stat la baza ordinului de destituire din funcția publică de director executiv al unei Direcții generale a finanțelor publice județene. Cenzurarea legalității raportului de control

Un act premergător nu poate forma obiectul excepției de nelegalitate, iar legalitatea unui asemenea act poate fi cenzurată conform dispozițiilor art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, de către instanța investită cu acțiunea în anularea actului administrativ la baza căruia a stat actul premergător.

Raportul de control nr. 13 din 23 februarie 2006, întocmit de Autoritatea de Control a Guvernului din cadrul Cancelariei Primului-ministru, ale cărui constatări au stat la baza ordinului de destituire din funcția publică de director executiv al unei Direcții generale a finanțelor publice județene, în temeiul art. 84 alin. (5) lit. b)⁽¹⁾ din Legea nr. 188/1999, nu este un act admi-

⁽¹⁾ În urma republicării Legii nr. 188/1999 în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007, dispozițiile art. 84 alin. (5) au fost preluate, cu unele modificări, în art. 101 alin. (1) din lege.

nistrativ în sensul dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, ci este un act premergător emiterii actului administrativ reprezentat de ordinul de destituire din funcția publică. Astfel, raportul respectiv nu poate fi contestat în procedura reglementată de art. 4 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare (*decizia nr. 339 din 23 ianuarie 2009*).

1.2.3. Hotărârile Consiliului Suprem de Apărare a Țării

Hotărârile Consiliului Suprem de Apărare a Țării sunt acte de comandament cu caracter militar, în sensul art. 5 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, fiind astfel sustrate controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ, motiv pentru care nu pot forma nici obiectul excepției de nelegalitate (*decizia nr. 4005 din 1 octombrie 2009, nepublicată*).

1.2.4. Ordonanțele de urgență ale Guvernului

Este inadmisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la ordonanțe de urgență ale Guvernului, întrucât acestea sunt acte emise de Guvern în procedura delegării legislative, conform art. 115 din Constituție, republicată, iar nu acte administrative în sensul dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 (*decizia nr. 4820 din 4 noiembrie 2009*).

1.2.5. Hotărârea unui consiliu local, emisă în temeiul art. 21 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, prin care se însușește inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, întocmit conform art. 21 alin. (1) din Legea nr. 213/1998

Hotărârea adoptată de un consiliu local în temeiul art. 21 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, prin care se însușește inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unității administrativ-teritoriale întocmit conform art. 21 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, nu este un act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, ci un act premergător (preparator) emiterii de către Guvern, în temeiul art. 21 alin. (3) din Legea nr. 213/1998, a hotărârii prin care se atestă apartenența bunurilor la domeniul public de interes local, ca act

administrativ ce produce efecte juridice și care poate forma obiectul excepției de nelegalitate (*decizia nr. 3700 din 15 iulie 2009; decizia nr. 5281 din 24 noiembrie 2009*).

Legalitatea hotărârii adoptate de Consiliul local se verifică, în temeiul art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, de către instanța investită cu acțiunea în anularea hotărârii Guvernului (*decizia nr. 3866 din 22 septembrie 2009*).

1.2.6. Raport de evaluare (inspecție) întocmit de Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului cu privire la activitatea desfășurată la nivelul unui Inspectorat școlar județean. Act premergător emiterii ordinului de eliberare din funcția de inspector școlar județean. Excepție de nelegalitate inadmisibilă

Raportul de evaluare (inspecție) nr. 33216 din 13 iunie 2007, emis de Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, cu privire la activitatea desfășurată la nivelul Inspectoratului Școlar Județean A., care, alături de raportul de autoevaluare, a stat la baza acordării calificativului „nesatisfăcător” și emiterii ordinului de eliberare din funcție a inspectorului școlar general, nu este un act administrativ în sensul dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, ci un act premergător (operațiune administrativă) emiterii actului administrativ reprezentat de ordinul de eliberare din funcție, astfel că nu poate fi contestat pe calea excepției de nelegalitate.

Potrivit dispozițiilor art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, legalitatea raportului de evaluare (inspecție), ca act premergător, se verifică de către instanța competentă cu ocazia soluționării acțiunii în anularea actului administrativ reprezentat de ordinul de eliberare din funcția de inspector școlar general (*decizia nr. 958 din 19 februarie 2009*).

1.2.7. Bilet la ordin

Biletul la ordin este un act juridic de drept comercial, iar nu un act administrativ în sensul dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, astfel că nu poate fi contestat pe calea excepției de nelegalitate (*decizia nr. 2144 din 10 aprilie 2009*).

1.2.8. Avize emise de Ministerul Tineretului și Sportului cu privire la Statutul Federației Române de Fotbal, necesare autorizării Federației ca persoană juridică non-profit

Avizele emise de Ministerul Tineretului și Sportului, în temeiul dispozițiilor art. 36 alin. (1) și (4) din Legea educației fizice și sportului nr. 69/2000, cu privire la Statutul Federației Române de Fotbal, necesare autorizării Federației ca persoană juridică non-profit, sunt acte juridice premergătoare, iar nu acte administrative în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, astfel că nu pot forma obiectul excepției de nelegalitate (*decizia nr. 4285 din 14 octombrie 2009, nepublicată*).

Notă: În același sens, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, s-a pronunțat și prin *decizia nr. 5595 din 8 decembrie 2009, nepublicată*.

1.2.9. Adresă prin care autoritatea publică răspunde unui petiționar prin comunicarea de informații referitoare la situația în care se află. Inadmisibilitatea excepției de nelegalitate

Adresa prin care Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară comunică unui petiționar faptul că intabularea gratuită a unui imobil se face numai în baza unui titlu de proprietate, și nu în baza unui act de partaj încheiat în temeiul titlului de proprietate care reprezintă o înscriere succesivă și pentru care se datorează tariful prevăzut de reglementările în vigoare, nu este un act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, astfel că nu poate fi contestat pe calea excepției de nelegalitate (*decizia nr. 2077 din 8 aprilie 2009*).

1.2.10. Cerere de lămurire a înțeleșului și întinderii dispozitivului unei hotărâri judecătorești. Excepție inadmisibilă

Este inadmisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la cererea de lămurire a înțeleșului și întinderii dispozitivului unei hotărâri judecătorești, deoarece, în raport cu dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004, pot forma obiectul excepției de nelegalitate

numai actele administrative, iar hotărârile judecătorești nu sunt acte administrative (*decizia nr. 445 din 29 ianuarie 2009*).

2. Act administrativ cu caracter normativ – excepție de nelegalitate admisibilă

Din interpretarea coroborată a dispozițiilor art. 4 alin. (1) și (2) și ale art. 11 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007, și ale art. II alin. (2) din Legea nr. 262/2007, rezultă că este admisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la un act administrativ cu caracter normativ.

A accepta teza potrivit căreia actele administrative cu caracter normativ pot fi contestate numai pe calea acțiunii directe în contencios administrativ echivalează cu acceptarea unei situații împovărătoare pentru părți, contrară principiului unui proces echitabil, în sensul că persoanele care se consideră vătămate prin emiterea unui act administrativ normativ și care au deschis o acțiune în contencios administrativ să fie în imposibilitate să se apere pe calea unei excepții invocate în acel proces și să fie nevoite să deschidă o altă acțiune în justiție.

Astfel fiind, dacă legiuitorul permite atacarea unui act administrativ normativ oricând, cu atât mai mult actul cu caracter normativ poate fi contestat pe calea excepției de nelegalitate, în același sens fiind și jurisprudența constantă a Înaltei Curți de Casație și Justiție (*decizia nr. 135 din 15 ianuarie 2009*).

Aceeași interpretare a fost împărtășită și de jurisprudența constantă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal. În acest sens, interpretând legea națională prin prisma art. 20 alin. (2) din Constituția României, într-un sens care să concorde prevederilor art. 6 parag. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului, Înalta Curte a reținut că o normă juridică trebuie să îndeplinească dubla calitate de accesibilitate și previzibilitate, astfel încât să permită destinatarilor săi să își orienteze conduita în acord cu imperativele legii. De aceea, atunci când textul unei legi, așa cum este art. 4 din Legea nr. 554/2004, este confuz sau susceptibil de varii înțelegeri, se impune ca previzibilitatea lui să fie asigurată printr-o jurisprudență uniformă, care să asigure celor implicați în

procedurile judiciare posibilitatea de a-și regla conduita într-o asemenea manieră, încât drepturile și interesele legitime să nu fie atinse în substanța lor (C.E.D.O., cauza *Sunday Times c. Regatul Unit*, 1979) (*decizia nr. 3916 din 25 septembrie 2009; decizia nr. 3279 din 12 iunie 2009*).

Notă: În sensul că, în raport cu dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004, astfel cum au fost modificate și completate prin Legea nr. 262/2007, este admisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la acte administrative unilaterale cu caracter normativ, Instanța Supremă s-a pronunțat în anul 2009 cu privire la următoarele acte:

► **Hotărâri ale Guvernului**

– H.G. nr. 137/1991 privind înființarea Academiei de Poliție a Ministerului de Interne⁽¹⁾ (*decizia nr. 284 din 21 ianuarie 2009, nepublicată*);

– H.G. nr. 576/1998 privind vânzarea locuințelor de serviciu de către Ministerul Apărării Naționale⁽²⁾ (*decizia nr. 2368 din 6 mai 2009, nepublicată*);

– H.G. nr. 753/1998 privind aprobarea Normelor metodologice pentru aplicarea Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940 (*decizia nr. 3703 din 15 iulie 2009, nepublicată*);

– H.G. nr. 1305/2002 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Corpului Național al Polițiștilor (*decizia nr. 4037 din 2 octombrie 2009, publicată în G.V. Bîrsan, L. Craiu, B. Georgescu, Înalta Curte de Casație și Justiție, Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2009, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 7*);

– H.G. nr. 977/2003 privind taxa pentru serviciul public de radiodifuziune (*decizia nr. 4949 din 10 noiembrie 2009, publicată în suplimentul electronic al prezentei lucrări*);

⁽¹⁾ H.G. nr. 137/1991 a fost abrogată de H.G. nr. 427/1992 privind înființarea Institutului Superior de Informații în subordinea Serviciului Român de Informații și de H.G. nr. 294/2007 privind organizarea și funcționarea Academiei de Poliție „Alexandru Ioan Cuza” din cadrul Ministerului Administrației și Internelor.

⁽²⁾ Act cu caracter militar, nepublicat în Monitorul Oficial al României.

– H.G. nr. 1234/2004 pentru aprobarea Procedurii privind deducerea din venitul anual global a cheltuielilor pentru reabilitarea locuinței de domiciliu, destinate reducerii pierderilor de căldură în scopul îmbunătățirii confortului termic și a anexei 1 din Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1941/2004 privind Procedura acordării deducerilor din venitul anual global potrivit art. 86 alin. (1) lit. d)-f) din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal și Procedura de alocare a unei sume reprezentând până la 1% din impozitul pe venitul anual datorat potrivit art. 90 din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal (*decizia nr. 2246 din 15 aprilie 2009, nepublicată*);

– H.G. nr. 1825/2005 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului⁽¹⁾ (*decizia nr. 3279 din 12 iunie 2009, publicată în suplimentul electronic al prezentei lucrări*);

– H.G. nr. 1025/2006 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului, cu modificările și completările ulterioare (*decizia nr. 3916 din 25 septembrie 2009, publicată în G.V. Bîrsan, L. Craiu, B. Georgescu, Înalta Curte de Casație și Justiție, Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2009, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 6; decizia nr. 2953 din 28 mai 2009, nepublicată*);

– H.G. nr. 1897/2006 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a Legii nr. 275/2006 privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal (*decizia nr. 1060 din 26 februarie 2009, nepublicată*);

– H.G. nr. 250/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare unitară a Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989 (*decizia nr. 4131 din 7 octombrie 2009, nepublicată*);

– H.G. nr. 1277/2007 privind modificarea și completarea Normelor metodologice pentru aplicarea Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940, aprobate prin Hotărârea

⁽¹⁾ H.G. nr. 1825/2005 a fost abrogată de H.G. nr. 1025/2006 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului.

Guvernului nr. 753/1998 (*decizia nr. 5368 din 26 noiembrie 2009, nepublicată*);

► **Ordine emise de miniștri**

▪ **Ministrul administrației și internelor**

– Ordinul nr. 496/2003⁽¹⁾ privind modificarea și completarea Ordinului ministrului de interne nr. 275/2002 pentru aplicarea prevederilor legale referitoare la salarizarea personalului militar și civil din Ministerul de Interne (*decizia nr. 2438 din 7 mai 2009, decizia nr. 2884 din 27 mai 2009 și decizia nr. 3907 din 24 septembrie 2009, nepublicate*);

– Ordinul nr. 1122/2006 pentru aprobarea Normelor metodologice privind stabilirea cheltuielilor de întreținere pe timpul școlarizării⁽²⁾ (*decizia nr. 284 din 21 ianuarie 2009, nepublicată*);

▪ **Ministrul educației și cercetării**

– Ordinul nr. 356/2007 pentru aprobarea Precizărilor metodologice cu privire la reconfirmarea sau confirmarea calității de conducător de doctorat, corespondența între domeniile de studii universitare de doctorat, precum și nomenclatorul multilingv al domeniilor de studii universitare de doctorat (*decizia nr. 777 din 13 februarie 2009, nepublicată*);

– Ordinul nr. 1223 din 31 mai 2007⁽³⁾ (*decizia nr. 2432 din 7 mai 2009, nepublicată*)

▪ **Ministrul finanțelor**

– Ordinul nr. 1899/2004 pentru aprobarea Procedurii de restituire și de rambursare a sumelor de la buget, precum și de acordare a dobânzilor cuvenite contribuabililor pentru sumele restituite sau rambursate cu depășirea termenului legal (*decizia nr. 1891 din 1 aprilie 2009, nepublicată*);

▪ **Ministrul justiției**

– Ordinul nr. 3042/2007 privind durata și periodicitatea vizitelor, greutatea și numărul pachetelor, precum și categoriile de bunuri ce pot fi primite, păstrate și folosite de persoanele aflate în executarea pedepselor privative de libertate; Regulamentul de aplicare a Legii nr. 275/2006 privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, aprobat prin H.G. nr. 1897/2006 (*decizia nr. 1090 din 27 februarie 2009, nepublicată*);

⁽¹⁾ Act nepublicat în Monitorul Oficial al României.

⁽²⁾ Act nepublicat în Monitorul Oficial al României.

⁽³⁾ Act nepublicat în Monitorul Oficial al României.

► Alte acte

– Regulamentul Comisiilor de Disciplină ale Colegiului Medicilor Dentiști din România (*decizia nr. 4747 din 30 octombrie 2009, publicată în suplimentul electronic al prezentei lucrări*).

3. Act administrativ abrogat. Excepție de nelegalitate admisibilă

Instanța investită cu soluționarea excepției de nelegalitate a unui act administrativ are obligația de a se pronunța cu privire la legalitatea actului, chiar dacă actul a fost între timp abrogat sau a încetat să mai producă efecte juridice prin împlinirea termenului până la care s-a aflat în vigoare.

Este admisibilă, iar instanța de contencios administrativ are obligația de a soluționa în fond excepția de nelegalitate invocată cu privire la un act administrativ cu caracter normativ abrogat la data pronunțării hotărârii.

Admisibilitatea excepției de nelegalitate și obligația instanței de a soluționa în fond litigiul într-o asemenea situație decurge din faptul că actul administrativ a produs efecte juridice în perioada în care s-a aflat în vigoare, astfel că, în raport cu cererile părților, instanța are obligația de a analiza efectele potențial vătămătoare pe care actul le-a produs în perioada sa de activitate față de persoana care se consideră vătămată. Efectele pe care actul le-a produs în perioada sa de activitate nu sunt înlăturate prin evenimentul legislativ al abrogării, iar, pe de altă parte, soluționarea acțiunii de fond depinde de legalitatea actului respectiv.

Abrogarea actului administrativ (fie anterior invocării excepției de nelegalitate, fie anterior pronunțării de către instanță a hotărârii cu privire la excepția de nelegalitate) ce formează obiectul excepției de nelegalitate nu fundamentează soluția de respingere a excepției ca fiind lipsită de obiect (*decizia nr. 135 din 15 ianuarie 2009; decizia nr. 3279 din 12 iunie 2009*).

4. Act administrativ ce formează obiectul litigiului în fond. Inadmisibilitatea excepției de nelegalitate

În raport cu dispozițiile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, actul administrativ cu privire la care se invocă excepția de

nelegalitate trebuie în mod necesar să fie un alt act decât actul administrativ a cărui anulare s-a solicitat pe calea acțiunii directe în contencios administrativ, dar de a cărei legalitate este necesar să se constate că depinde soluționarea litigiului în fond (soluționarea acțiunii în anularea actului administrativ). Cu alte cuvinte, examinarea unui act administrativ pe calea directă a acțiunii în contencios administrativ exclude posibilitatea verificării în cadrul acelui litigiu a legalității acelui act pe calea excepției de nelegalitate (*decizia nr. 181 din 16 ianuarie 2009*), în considerarea principiului *electa una via*, potrivit cu care, odată aleasă calea procedurală, partea nu mai poate reveni asupra ei (*decizia nr. 1933 din 2 aprilie 2009, nepublicată*).

Notă: În sensul că reprezintă un fine de neprimire a excepției de nelegalitate invocarea excepției cu privire la actul administrativ ce formează obiectul acțiunii în fond (acțiunea în anularea actului administrativ) au mai fost pronunțate în anul 2009 următoarele decizii: *decizia nr. 1215 din 4 martie 2009, nepublicată*; *decizia nr. 4299 din 14 octombrie 2009, nepublicată*.

5. Identitate între fondul litigiului și fondul excepției de nelegalitate. Inadmisibilitatea excepției de nelegalitate

Din interpretarea dispozițiilor art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 rezultă că scopul invocării excepției de nelegalitate este înlăturarea din proces a actului cu privire la care a fost invocată excepția, iar nu obținerea unui răspuns favorabil la o cerere, fapt ce ar induce ideea că, prin soluția dată asupra excepției, autoritatea publică ar fi obligată să acționeze într-un anumit mod.

Astfel, contravine scopului expus situația în care excepția de nelegalitate este invocată cu privire la decizia de rambursare a TVA, „în privința omisiunii de soluționare a solicitării de rambursare a unei sume reprezentând TVA”, iar fondul litigiului (în care a fost invocată excepția) vizează refuzul nejustificat al aceleiași autorități (care a emis decizia de rambursare) de a rezolva cererea de rambursare a aceleiași sume reprezentând TVA.

Cu alte cuvinte, dacă există identitate între fondul litigiului și fondul excepției de nelegalitate, excepția este inadmisibilă, întrucât nelegalitatea unui act administrativ nu poate fi invocată, în

același timp, în cadrul aceluiași litigiu, și pe calea acțiunii directe în contencios administrativ, și pe calea incidentă a excepției de nelegalitate.

În ipoteza în care, prin *reductio ad absurdum*, s-ar accepta teza potrivit căreia refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri și tăcerea administrației pot forma obiectul excepției de nelegalitate – dacă litigiul în fond este întemeiat pe refuzul nejustificat de rambursare a unei sume reprezentând TVA –, este inadmisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la un act administrativ fiscal a cărui nelegalitate se susține că ar consta tocmai în refuzul nejustificat de rambursare a aceleiași sume. Altfel spus, este inadmisibilă excepția de nelegalitate, atâta timp cât soluția dată excepției de nelegalitate echivalează cu soluționarea fondului litigiului (*decizia nr. 333 din 22 ianuarie 2009*).

6. Act administrativ cu privire la care a fost soluționată definitiv și irevocabil acțiunea în anulare. Inadmisibilitatea invocării excepției de nelegalitate cu privire la același act într-un alt litigiu, dar între aceleași părți

Este inadmisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la un act administrativ cu privire la care anterior a fost respinsă acțiunea în anulare prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, pronunțată într-un litigiu având aceleași părți (*decizia nr. 181 din 16 ianuarie 2009*).

7. Condiția existenței raportului de dependență între soluționarea fondului litigiului în cadrul căruia se ridică excepția și legalitatea actului administrativ cu privire la care se invocă excepția de nelegalitate. Instanța competentă să se pronunțe asupra existenței raportului de dependență

Din interpretarea dispozițiilor art. 4 alin. (1) și (4) din Legea nr. 554/2004 rezultă că excepția de nelegalitate este un mijloc procesual de apărare ce tinde la înlăturarea efectelor actului administrativ contestat din litigiul determinat supus judecării în cadrul căruia se invocă excepția, iar nu la anularea actului administrativ. De aceea, excepția de nelegalitate este supusă condiției existenței unui raport de dependență între soluția ce

urmează a fi dată litigiului de fond și actul administrativ unilateral vizat de excepție (*decizia nr. 1266 din 6 martie 2009*).

Din interpretarea aceluiași dispoziții rezultă că asupra legăturii de dependență existente între actul administrativ contestat pe calea excepției de nelegalitate și soluționarea litigiului pe fond se pronunță instanța investită în fond, și nu instanța de contencios administrativ investită cu soluționarea unei excepții de nelegalitate. Instanța de contencios administrativ investită cu soluționarea unei excepții de nelegalitate verifică legalitatea actului administrativ contestat și nu are competența de a verifica dacă de actul administrativ depinde soluționarea pe fond a litigiului în care a fost invocată excepția de nelegalitate (*decizia nr. 3264 din 11 iunie 2009*).

Spre exemplu, în cazul în care în litigiul de fond se solicită anularea unor acte de imputație emise în baza O.G. nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, aprobată prin Legea nr. 25/1999, este inadmisibilă, neavând legătură cu soluționarea litigiului, excepția de nelegalitate invocată cu privire la Ordinul ministrului administrației și internelor nr. 400/2004 privind regimul disciplinar al personalului din Ministerul Administrației și Internelor, care este un act administrativ cu caracter normativ referitor la răspunderea disciplinară, cu atât mai mult cu cât, în susținerea excepției, autorul acesteia nu arată motivele de nelegalitate a ordinului și nici modul în care soluția ce se va da în cauză depinde de actul administrativ a cărui nelegalitate este invocată (*decizia nr. 181 din 16 ianuarie 2009*).

8. Raport de dependență. Acțiune în anularea actului administrativ de eliberare din funcția publică. Excepție de nelegalitate invocată cu privire la actul administrativ prin care s-a dispus suspendarea raportului de serviciu al funcționarului public

Condiția existenței raportului de dependență nu este îndeplinită, iar excepția de nelegalitate este inadmisibilă în ipoteza în care vizează actul administrativ prin care s-a dispus suspendarea raportului de serviciu al funcționarului public și este invocată în cadrul unui litigiu având ca obiect anularea actului administrativ de eliberare din funcția publică a aceleiași persoane, în condițiile în care cele două acte au o existență de sine stătătoare

re, iar măsura încetării raportului de funcție publică nu decurge în mod logic din cea a suspendării raportului de serviciu, cele două operațiuni juridice având temeuri complet diferite (*decizia nr. 1266 din 6 martie 2009*).

9. Raport de dependență. Acțiune în fond întemeiată pe refuzul nejustificat al autorității publice de a răspunde unei petiții sau pe faptul că reclamantul este nemulțumit de răspunsul primit la petiție. Excepție de nelegalitate invocată cu privire la actul de numire în funcție a conducătorului departamentului juridic al respectivei autorități publice

Este inadmisibilă excepția de nelegalitate din cauza inexistenței raportului de dependență, în situația în care litigiul în fond este întemeiat fie pe refuzul nejustificat al autorității publice de a răspunde în termenul legal petiției ce i-a fost adresată, fie pe faptul că reclamantul se consideră vătămat în drepturile și interesele sale legitime prin răspunsul primit la petiția adresată autorității publice, iar excepția este invocată cu privire la actul de numire în funcție a conducătorului departamentului juridic al respectivei autorități publice (*decizia nr. 2122 din 9 aprilie 2009*).

10. Raportul de dependență între legalitatea actului administrativ contestat pe calea excepției de nelegalitate și soluționarea litigiului în fond – condiție de admisibilitate a excepției de nelegalitate. Soluționarea excepției de nelegalitate prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă. Soluționarea litigiului în fond prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă. Cerere de revizuire formulată și admisă cu privire la hotărârea pronunțată în recurs cu privire la soluționarea excepției de nelegalitate. Neîndeplinirea condiției referitoare la existența raportului de dependență cu ocazia rejudecării recursului împotriva hotărârii prin care a fost soluționată în primă instanță excepția de nelegalitate

Din interpretarea dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 rezultă că una dintre condițiile de admisibilitate a excepției de nelegalitate invocate cu privire la un act administrativ este ca de legalitatea actului contestat în procedura