Exceptia de nelegalitate in lumina dispozitiilor noii Legi a contenciosului administrativ

Revista "Curierul Judiciar", Nr. 7-8/2005, pag. 122

Autor : Puie Oliviu

Problema exceptiei de nelegalitate (sau de ilegalitate conform terminologiei utilizate pana la adoptarea Legii nr. 544/2004) nu si-a gasit o consacrare legislativa expresa in vechea Lege a contenciosului administrativ nr. 29 /1990, desi aceasta problema s-a pus atat inainte de adoptarea legii din 1925, cat si dupa acest moment, motiv pentru care sarcina formularii unei definitii a revenit doctrinei si jurisprudentei.

In acest context, profesorului dr. doc. Ion G. Vintu i-a revenit meritul de a enunta pentru prima data in literatura noastra juridica de dupa 1948 dreptul instantelor judecatoresti de a verifica pe calea exceptiei de ilegalitate legalitatea unui act administrativ.

Pana la intrarea in vigoare a Constitutiei revizuite, exceptia de ilegalitate constituia un mod de exercitare a controlului legalitatii actelor administrative de autoritate de catre alte instante judecatoresti decat cele specializate, de contencios administrativ, fiind un mijloc de aparare prin care, in cazul unui proces pendinte pentru alte temeiuri decat nevalabilitatea actului de drept administrativ, una din parti, amenintata sa i se aplice un asemenea act ilegal, se apara invocand acest viciu si solicita ca actul sa nu fie luat in considerare la solutionarea cauzei.

De mentionat ca invocarea in favoarea sa a ilegalitatii actului pe care se sprijina sustinerile partii adverse poate fi facuta indiferent de calitatea pe care o are partea in proces; prin urmare, poate fi invocata atat de catre parat - daca reclamantul isi sprijina pretentiile pe un act de autoritate considerat de catre parat ca fiind ilegal -, cat si de catre reclamant - daca prin intampinarea depusa paratul isi fundamenteaza apararile in drept pe un act administrativ considerat de reclamant ca fiind nelegal.

Dupa intrarea in vigoare a Constitutiei revizuite, prin care sfera contenciosului administrativ a suferit mutatii importante, a avut loc o restrangere severa a actelor administrative exceptate de la controlul instantei de contencios administrativ.

In contextul noi legi a contenciosului administrativ, modalitatea de reglementare a exceptiei de nelegalitate denota o abordare realista, in acord cu Constitutia revizuita, si care confera instantelor specializate de contencios administrativ plenitudine de jurisdictie in materia controlului legalitatii actelor administrative.

Aceasta solutie legislativa este criticata in literatura de specialitate recenta, pentru faptul ca ignora imprejurarea ca solutionarea completa si unitara a unei cauze civile, comerciale, penale sau de alta natura nu se poate realiza in conditii optime fara examinarea de catre acelasi judecator a tuturor problemelor de fapt si de drept ridicate, inclusiv a unor exceptii aflate intr-o relatie indisolubila cu fondul cauzei.

Sub aspectul mentionat, opinia autorului amintit ar putea fi acceptata daca dispozitiile constitutionale revizuite, care sunt de stricta interpretare si aplicare, nu ar fi adus modificari substantiale in materia contenciosului administrativ ori daca solutia legislativa adoptata de catre legiuitorul organic nu ar fi concordanta cu dispozitiile constitutionale revizuite. in aceasta ipoteza, atare dispozitii ale legii organice ar fi susceptibile de a fi declarate neconstitutionale de catre Curtea Constitutionala, pe calea unei eventuale exceptii de neconstitutionalitate ridicata in cadrul unui proces pendinte.

Astfel, sub aspect procedural, pentru exercitarea controlului indirect al legalitatii actului administrativ pe calea exceptiei de nelegalitate, partea interesata trebuie sa formuleze o actiune in justitie la o instanta judecatoreasca, alta decat cea de contencios administrativ, pentru alte temeiuri decat nevalabilitatea unui act administrativ, iar, amenintata fiind sa i se aplice un act administrativ nelegal, invoca exceptia de nelegalitate a acestui act administrativ, solicitand instantei ca actul respectiv sa nu fie luat in considerare la solutionarea cauzei.

Un alt autor, Valentin I. Prisacaru, defineste exceptia de ilegalitate ca fiind dreptul oricarei parti a unui litigiu de a invoca in apararea sa ilegalitatea actului pe care se sprijina sustinerile partii adverse.

In acest context, dupa ridicarea exceptiei de nelegalitate in fata instantei care solutioneaza fondul, si daca aceasta constata ca solutionarea litigiului pe fond depinde de actul administrativ, va suspenda cauza si va sesiza prin incheiere motivata instanta de contencios administrativ, singura competenta, potrivit dispozitiilor constitutionale revizuite, sa analizeze sub aspectul legalitatii un act administrativ unilateral, iar in cazul in care aceasta va constata nelegalitatea actului, hotararea instantei de contencios administrativ va fi comunicata instantei in fata careia s-a ridicat exceptia, care va solutiona cauza fara a tine seama de actul a carui nelegalitate a fost constatata.

Asadar, in contextul Constitutiei revizuite si al Legii contenciosului administrativ,

exceptia de nelegalitate are o aplicatie generala, putand fi invocata in orice proces civil, penal sau comercial si in fata oricarei instante, dar solutionarea acestei exceptii este un atribut exclusiv al instantei de contencios administrativ, spre deosebire de solutionarea unei astfel de exceptii inainte de intrarea in vigoare a Constitutiei

revizuite si a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cand, in lipsa unei dispozitii legale exprese, competenta solutionarii unei astfel de exceptii revenea instantei care solutiona fondul cauzei, fiind un mijloc de verificare a legalitatii actelor administrative de autoritate de catre alte instante judecatoresti decat cele de contencios administrativ.

De asemenea, o trasatura caracteristica a exceptiei de nelegalitate este aceea ca, spre deosebire de controlul de legalitate pe cale directa - actiunea in anulare, prin exceptia de nelegalitate nu se tinde la anularea actului, ci numai la inlaturarea lui din solutionarea litigiului.

C.T.C.E. Piatra Neamț