

DECIZIA nr. 259 din 24 aprilie 2018

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. 4 alin. \(4\) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004](#)

EMITENT • **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Publicat în [MONITORUL OFICIAL nr. 606 din 16 iulie 2018](#)

Data intrării în vigoare 16-07-2018

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Mihaela Ionescu	- magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Loredana Veisa.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. 4 alin. \(4\) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004](#), excepție ridicată de Sfîrșială Andrei Valentin în Dosarul nr. 40.984/299/2015 al Tribunalului București - Secția a IV-a civilă și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 369D/2017.
2. La apelul nominal lipsesc părțile, față de care procedura de citare este legal îndeplinită.
3. Cauza fiind în stare de judecată, președintele acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care solicită respingerea, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate și menținerea jurisprudenței Curții Constituționale în materie. În acest sens invocă [Decizia nr. 497 din 4 iulie 2017](#).

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

4. Prin Încheierea din 17 ianuarie 2017, pronunțată în Dosarul nr. 40.984/299/2015, Tribunalul București - Secția a IV-a civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. 4 alin. \(4\) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004](#). Excepția a fost ridicată de Sfîrșială Andrei Valentin în soluționarea apelului declarat, printre alții, de autorul excepției de neconstituționalitate împotriva Sentinței civile nr. 11.738 din 15 iunie 2015, pronunțată de Judecătoria Sectorului 1 București, în Dosarul nr. 40.984/299/2015, în contradictoriu cu intervenienta din cauză, având ca obiect plângere împotriva încheierii de carte funciară. În cauză, autorul excepției a invocat excepția de nelegalitate cu privire la prevederile [art. 17](#) și [art. 58-61](#) din [Ordinul directorului general al Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară nr. 700 din 9 iulie 2014](#) privind aprobarea [Regulamentului de avizare, recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară](#).
5. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorul consideră că prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor constituționale și convenționale invocate, în condițiile în care restricționarea controlului - pe calea excepției de nelegalitate - actelor administrative cu caracter normativ determină un dezechilibru între stat, ca emitent al actului administrativ cu caracter normativ, și persoana care se pretinde vătămată, contrar principiului egalității armelor. Susține, totodată, că prevederile [art. 4 alin. \(4\) din Legea nr. 554/2004](#), limitând inexplicabil și disproporționat posibilitatea excepțională - pe cale de excepție - de a cenzura un act administrativ cu caracter normativ, încalcă și dreptul la un proces echitabil.
6. Tribunalul București - Secția a IV-a civilă apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens face referire la [Decizia Curții Constituționale nr. 646 din 11 noiembrie 2014](#), în care instanța de control constituțional a reținut că liberul acces la justiție, consacrat de [art. 21 din Constituție](#), presupune accesul la toate mijloacele procedurale prin care se înfăptuiește actul de justiție, însă acest acces poate fi supus unor condiționări, iar competența exclusivă de a stabili regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești revine legiuitorului, în temeiul [art. 126 alin. \(2\) din Constituție](#). Or, tocmai în considerarea caracterului important al actelor administrative cu caracter normativ, legiuitorul a atribuit competența materială pentru soluționarea acestor cereri în anulare - care pot fi promovate oricând - instanței de contencios administrativ, astfel încât accesul la justiție este garantat. Reține, de asemenea, că, prin excluderea actelor administrative cu caracter normativ din sfera de control, pe calea excepției de nelegalitate, se urmărește un scop legitim, respectiv asigurarea securității raporturilor juridice și respectarea competenței instanțelor specializate.

7. Potrivit prevederilor [art. 30 alin. \(1\) din Legea nr. 47/1992](#), încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate invocate.
8. Guvernul apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens consideră că legiuitorul a instituit calea procedurală a acțiunii în anulare în cazul actelor administrative cu caracter normativ, cu toate garanțiile procedurale menite să asigure echitatea unui proces, având în vedere, pe de o parte, prevederile [art. 23 din Legea contenciosului administrativ](#), care stabilesc efectul erga omnes al hotărârilor judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, iar, pe de altă parte, asigurarea securității raporturilor juridice. Reține că asupra constituționalității prevederilor de lege criticate, prin raportare la [art. 21 din Constituție](#), există o bogată jurisprudență a Curții Constituționale, în acest sens amintind deciziile [nr. 267 din 7 mai 2014](#), [nr. 526 din 9 octombrie 2014](#), respectiv [nr. 646 din 11 noiembrie 2014](#), prin care a fost stabilit caracterul constituțional al acestor prevederi.
9. Avocatul Poporului menționează că dispozițiile [art. 4 alin. \(4\) din Legea nr. 554/2004](#) au mai făcut obiectul controlului de constituționalitate, punctul său de vedere fiind transmis în dosarele Curții Constituționale nr. 158D /2014 și nr. 545D/2014, în sensul constituționalității prevederilor legale menționate, fiind reținut în deciziile [nr. 526 din 9 octombrie 2014](#), respectiv [nr. 646 din 11 noiembrie 2014](#). Precizează că menține punctul de vedere anterior exprimat.
10. Președinții celor două Camere ale Parlamentului nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, punctele de vedere ale Guvernului și Avocatului Poporului, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile [Constituției](#), precum și [Legea nr. 47/1992](#), reține următoarele:

11. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor [art. 146 lit. d\) din Constituție](#), precum și ale [art. 1 alin. \(2\)](#), ale [art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992](#), să soluționeze excepția de neconstituționalitate.
12. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile [art. 4 alin. \(4\) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora: „Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anulare, în condițiile prevăzute de prezenta lege.”
13. Autorul excepției consideră că prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor constituționale ale [art. 20](#) referitoare la tratatele internaționale privind drepturile omului, [art. 21](#) privind liberul acces la justiție, [art. 6 paragraful 1 - „Dreptul la un proces echitabil” din Convenția](#) pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale și [art. 47 - „Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil” din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene](#).
14. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată că s-a mai pronunțat asupra dispozițiilor legale criticate, prin raportare la critici similare, prin deciziile [nr. 267 din 7 mai 2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 538 din 21 iulie 2014; [nr. 526 din 9 octombrie 2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 12 decembrie 2014; [nr. 646 din 11 noiembrie 2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 32 din data de 15 ianuarie 2015, și [nr. 837 din 14 decembrie 2017](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 234 din 16 martie 2018, reținând că dispozițiile legale supuse controlului de constituționalitate au fost introduse în [Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004](#) prin [art. 54 pct. 1 din Legea nr. 76/2012](#) pentru punerea în aplicare a [Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 30 mai 2012. Curtea a constatat că soluțiile legislative instituite prin [Legea nr. 76/2012](#), potrivit „expunerii de motive” la lege, urmăresc reconfigurarea competenței materiale a instanțelor judecătorești în scopul accelerării procedurilor judiciare și asigurării unei practici judiciare unitare pe întreg teritoriul țării. Astfel, aceste dispoziții legale au creat în materia procedurilor judiciare un sistem legislativ modern care răspunde pe deplin imperativelor funcționării unei justiții moderne, adaptate așteptărilor sociale, precum și necesității creșterii calității acestui serviciu public.
15. Din examinarea cadrului legal în materia contenciosului administrativ, Curtea a observat că, în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative se clasifică în acte administrative cu caracter normativ și acte administrative cu caracter individual. Actele administrative cu caracter normativ conțin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte erga omnes, iar actele administrative cu caracter individual produc efecte, de regulă, față de o persoană sau uneori față de mai multe persoane, nominalizate expres în cuprinsul acestor acte. Totodată, Curtea a reținut că actele administrative cu caracter normativ sunt supuse controlului judecătoresc direct la instanța de contencios administrativ, pe calea acțiunii în anulare, care, potrivit

prevederilor [art. 11 alin. \(4\) teza finală din Legea nr. 554/2004](#), poate fi promovată oricând. Așadar, datorită efectelor lor juridice normative, aceste categorii de acte beneficiază de un regim juridic diferit sub aspectul controlului de legalitate.

16. Potrivit [art. 21 din Constituție](#), orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime. Totodată, legiuitorul are competența exclusivă de a stabili regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești, astfel cum rezultă din [art. 126 alin. \(2\) din Constituție](#). În aceste condiții, Curtea a statuat că, tocmai în considerarea caracterului important al actelor administrative cu caracter normativ, legiuitorul, dând eficiență prevederilor constituționale ale [art. 126 alin. \(2\)](#), a atribuit competența materială pentru soluționarea acestor cereri în anulare, care pot fi promovate oricând, instanței de contencios administrativ, respectiv Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalelor administrativ-fiscale.

17. De asemenea, instanța de control constituțional a constatat că materia contenciosului administrativ este reglementată, potrivit [art. 73 alin. \(3\) lit. k\) din Constituție](#), prin lege organică, astfel că stabilirea competenței materiale de judecată este rezultatul voinței legiuitorului în acest sens. Or, în cazul de față, legea organică - [Legea nr. 554/2004](#) - a fost modificată tot prin voința legiuitorului. Intervenția legiuitorului nu contravine însă normelor fundamentale, din moment ce exercitarea controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice se realizează în continuare sub garanția prevederilor [art. 52](#) și [art. 126 alin. \(6\) din Constituție](#) de către o instanță judecătorească. Prin urmare, Curtea a statuat că această modificare a [Legii nr. 554/2004](#), în sensul stabilirii de către legiuitor a competenței instanței de contencios administrativ de verificare a actelor administrative cu caracter normativ, prin intermediul acțiunii în anulare, reprezintă tot o garanție a prevederilor [art. 52](#) și [art. 126 alin. \(6\) din Constituție](#).

18. Curtea a constatat, totodată, că, prin excluderea actelor administrative cu caracter normativ din sfera de control, pe calea excepției de nelegalitate, se urmărește un scop legitim, respectiv asigurarea securității raporturilor juridice și respectarea competenței instanțelor specializate. De asemenea, admiterea acțiunii în anulare a unui act administrativ cu caracter normativ produce efecte juridice erga omnes, spre deosebire de excepția de nelegalitate care produce efecte inter partes. Astfel, admiterea unei excepții de nelegalitate produce efecte doar între părțile litigiului, actul administrativ producânduși în continuare efectele față de terți, pe când admiterea unei acțiuni în anulare a unui act administrativ cu caracter normativ produce efecte erga omnes profitând tuturor subiecților de drept.

19. Întrucât nu au intervenit elemente noi, de natură să determine schimbarea acestei jurisprudențe, soluția pronunțată de Curte prin deciziile menționate, precum și considerentele care le-au fundamentat sunt valabile și în prezenta cauză.

20. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul [art. 146 lit. d\)](#) și al [art. 147 alin. \(4\) din Constituție](#), al [art. 1-3](#), al [art. 11 alin. \(1\) lit. A.d\)](#) și al [art. 29 din Legea nr. 47/1992](#), cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Sfîrăială Andrei Valentin în Dosarul nr. 40.984/299/2015 al Tribunalului București - Secția a IV-a civilă și constată că dispozițiile [art. 4 alin. \(4\) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004](#) sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Tribunalului București - Secția a IV-a civilă și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 24 aprilie 2018.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent,

Mihaela Ionescu
