

Constantina-Monica Turcu

EXCEPȚIA DE NELEGALITATE

**JURISPRUDENȚA ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
ȘI A CURȚILOR DE APEL**

***NOTE PRIVIND REGLEMENTAREA ȘI PROCEDURA
DE SOLUȚIONARE***

Universul Juridic
București
-2025-

Cuprins

ABREVIERI	11
CUVÂNT-ÎNAINTE	13
I. NOTE PRIVIND REGLEMENTAREA ȘI PROCEDURA DE SOLUȚIONARE A EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE	15
I.1. Evoluția reglementării excepției de nelegalitate prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ	15
I.2. Aplicare în timp	17
I.3. Definiție, natura juridică	17
I.4. Condiții de admisibilitate	19
I.4.1. <i>Condiția privind existența unui proces aflat pe rolul instanței judecătorești, cu alt obiect decât actul cu privire la care se invocă excepția de nelegalitate</i>	19
I.4.2. <i>Condiția ca obiectul excepției de nelegalitate să fie reprezentat de un act administrativ cu caracter individual neexceptat de la controlul judecătoresc al instanței de contencios administrativ</i>	20
I.4.3. <i>Condiția ca de actul administrativ respectiv să depindă soluționarea litigiului pe fond</i>	29
I.5. Efecte	29
I.6. Aspecte procedurale	30
Bibliografie	30
II. JURISPRUDENȚĂ	32
COMPETENȚA MATERIALĂ A INSTANȚEI DE JUDECATĂ	32
II.1. Invocarea excepției de nelegalitate cu privire la un act administrativ. Competența instanței investite cu soluționarea fondului litigiului	32
II.2. Invocarea excepției de nelegalitate într-un proces început anterior datei de 15 februarie 2013. Competența instanței de contencios administrativ	34
II.3. Acțiune în anularea unui act administrativ formulată concomitent cu invocarea excepției de nelegalitate a aceluiași act într-o altă cauză, având ca obiect plângere contravențională. Conflict de competență	37
II.4. Excepție de nelegalitate invocată cu privire la actul administrativ fiscal în temeiul căruia au fost emise actele de executare contestate. Competența materială a instanței de executare	41
ADMISIBILITATEA EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE	44
II.5. Actele emise de Secretarul General și Regulamentul de organizare și funcționare al Consiliului Economic și Social – acte administrative individuale ce pot face obiectul excepției de nelegalitate	44

II.6. Invocarea unor motive de anulare a ordinului emis de președintele Consiliului Concurenței, distincte de criticile de nelegalitate formulate cu privire la decizia atacată pe cale principală. Respingerea excepției de nelegalitate, ca inadmisibilă. Netemeinicie.....	50
II.7. Ordinul Președintelui C.N.A.S. prin care este stabilit procentul „p” prevăzut de art. 3 alin. (2) din O.U.G. nr. 77/2011 – act administrativ individual care poate face obiectul excepției de nelegalitate.....	54
II.8. Excepție de nelegalitate invocată cu privire la certificatul de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări. Admisibilitate.....	58
II.9. Excepția de nelegalitate a unui certificat de atestare a dreptului de proprietate. Admisibilitate.....	61
II.10. Excepție de nelegalitate invocată cu privire la prelungirea valabilității unei autorizații de construire, în situația pierderii dreptului real asupra terenului aferent investiției. Admisibilitate. Temeinicie.....	66
II.11. Dispoziție de modificare a componenței unei comisii de concurs. Excepție de nelegalitate admisă pentru lipsa motivării.....	70
II.12. Hotărâre a Consiliului de Mediere privind aprobarea Statutului profesiei de mediator. Excepție de nelegalitate admisă pentru înlăturarea aplicării prevederii legale vizând invitarea la audiere și audierea persoanei cercetate.....	74
II.13. Excepție de nelegalitate privind hotărârea Consiliului Baroului de constatare a încetării calității de avocat prin renunțare scrisă. Netemeinicie.....	81
INTERES. EFECTE. ASPECTE PROCEDURALE.....	89
II.14. Necesitatea stabilirii caracterului normativ sau individual al actului administrativ cu privire la care s-a invocat excepția de nelegalitate. Condiția privind justificarea unui interes legitim și determinat.....	89
II.15. Distincția act administrativ individual/normativ. Interesul titularului dreptului de administrare de a invoca excepția de nelegalitate a hotărârilor de inventariere în domeniul privat (acte administrative individuale) care privesc imobilul vizat de acest drept. Argumente de constituționalitate a art. 4 din Legea nr. 554/2004.....	94
II.16. Analiza prioritara a criticii formulate în apel cu privire la modul de soluționare a excepției autorității de lucru judecat, față de excepția de nelegalitate. Lipsa de interes a excepției de nelegalitate în condițiile în care se reține corecta soluționare a excepției autorității de lucru judecat.....	106
II.17. Recurs privind soluția de respingere ca inadmisibilă a excepției de nelegalitate, în condițiile în care acțiunea a fost admisă. Lipsă de interes.....	112
II.18. Cerere de anulare decizie de încetare a raporturilor de serviciu. Excepție de nelegalitate a ordinului de numire a directorului D.S.V.S.A., emitent al deciziei contestate, admisă. Efecte.....	116
II.19. Excepție de nelegalitate admisă privind decizia Oficiului Român pentru Drepturile de Autor. Efecte.....	120

- II.20. Anulare ordin emis de Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor întemeiată exclusiv pe admiterea în mod greșit a excepției de nelegalitate privind decizia de încadrare emisă de Agenția de Protecție a Mediului. Casare cu trimitere124
- II.21. Excepție de nelegalitate admisă în mod corect ca urmare a aplicării principiului *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis*. Casare cu trimitere spre rejudecare în cazul în care se supun dezbaterii elemente de fapt relevante în soluționarea excepției de nelegalitate131
- II.22. Certificat de atestare a dreptului de proprietate pentru un teren reprezentând „zonă a drumului” în sensul art. 26 din Legea nr. 13/1974 a drumurilor. Excepție de nelegalitate invocată din oficiu de instanța de recurs139
- II.23. Hotărâre prin care s-a admis excepția de nelegalitate. Imposibilitatea impunerii acesteia cu autoritate de lucru judecat, în funcția sa pozitivă sau negativă, în alte dosare, chiar între aceleași părți145
- II.24. Recurs împotriva încheierii de respingere a excepției de nelegalitate pronunțată în faza recursului. Inadmisibilitate149
- II.25. Obligația instanței de a se pronunța cu privire la excepția de nelegalitate invocată în cauză. Greșita condiționare de soluția dată acțiunii sau de efectele declarării nelegalității151
- II.26. Acțiune lipsită de interes. Inadmisibilitatea excepției de nelegalitate care privește chestiuni de fond154
- II.27. Excepție de nelegalitate. Lipsa condiției privind efectuarea procedurii prealabile. Lipsa condiției ca actul administrativ a cărui nelegalitate este cercetată pe cale de excepție să fie subsecvent actului a cărui anulare este solicitată prin capătul principal de cerere158
- II.28. Motive pe care se întemeiază excepția de nelegalitate analizate într-o judecată anterioară. Prezumția legală de lucru judecat163
- II.29. Încheiere de suspendare a judecării în raport de o altă cauză, cu relevanță în ceea ce privește excepția de nelegalitate invocată de pârât cu privire la propriul act administrativ. Nemotivare. Lipsa analizei admisibilității excepției de nelegalitate. Casare cu trimitere pentru continuarea judecării166
- II.30. Admiterea excepției de nelegalitate fără nicio consecință asupra soluționării altui capăt de cerere. Netemeinicie171
- II.31. Excepție de nelegalitate. Obligația instanței de a cita emitentul actului administrativ a cărui nelegalitate se invocă și de a se pronunța asupra excepției176
- II.32. Excepție de nelegalitate invocată într-un proces penal. Nelegalitate hotărâre pentru necitarea persoanei interesate182
- II.33. Suspendarea judecării până la soluționarea altei cauze în care s-a invocat excepția de nelegalitate cu privire la aceleași acte administrative. Nelegalitate185
- II.34. Adresă de revocare a referatului de aprobare a documentației de urbanism. Necesitatea clarificării naturii actului, pentru corecta soluționare a excepției de nelegalitate invocate cu privire la acesta188
- II.35. Excepție de nelegalitate invocată de parte. Lipsa obligației instanței de a analiza din oficiu aspecte de nelegalitate ale actului. Imposibilitatea invocării în recurs de noi motive de nelegalitate191

II.36. Omissionea instanței de a se pronunța cu privire la excepția de nelegalitate. Inaplicabilitatea dispozițiilor art. 444 C. pr. civ. privind completarea hotărârii.....	194
INADMISIBILITATEA EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE.....	
II.37. Excepție de nelegalitate vizând hotărârea colegiului de conducere al instanței privind compunerea completului de judecată. Lipsa legăturii cu soluționarea pe fond a cauzei	198
II.38. Excepție de nelegalitate convocator comisie de disciplină. Lipsa caracterului de act administrativ. Lipsa legăturii cu fondul cauzei	200
II.39. Cerere de anulare a rezoluției inspectorului-șef al Inspecției Judiciare în cadrul căreia se invocă excepția de nelegalitate a rezoluției de clasare. Inadmisibilitate	206
II.40. Excepție de nelegalitate invocată în recurs cu privire la rezoluția Inspecției Judiciare de clasare a unei sesizări și adresa de comunicare a acesteia. Inadmisibilitate pentru lipsa legăturii cu soluția primei instanțe.....	209
II.41. Cerere de anulare a unui act administrativ în temeiul art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, fără invocarea unui motiv de anulare intrinsec, întemeiată exclusiv pe nelegalitatea actului emis de pârât, ce face obiectul excepției de nelegalitate. Inadmisibilitate.....	213
II.42. Excepție de nelegalitate privitoare la adrese emise de Autoritatea Electorală Permanentă. Inadmisibilitate. Obligația instanței de a analiza concordanța actului administrativ ce formează obiectul excepției cu legea în temeiul căreia a fost emis și nu legalitatea operațiunilor administrative care au stat la baza acestuia	219
II.43. Excepție de nelegalitate invocată cu privire la o decizie emisă de președintele A.N.R.E., deși acțiunea în anulare formulată în precedent a fost respinsă ca tardivă. Inadmisibilitate	224
II.44. Acțiune în anularea unui act administrativ respinsă ca inadmisibilă pentru lipsa plângerii prealabile. Inadmisibilitatea excepției de nelegalitate invocate cu privire la același act, într-un litigiu ulterior	230
II.45. Examinarea legalității deciziei Fondului de Garantare a Asiguraților pe calea excepției de nelegalitate, în cadrul procesului având ca obiect despăgubiri pentru respingerea cererii de plată. Inadmisibilitate.....	237
II.46. Excepție de nelegalitate având ca obiect un contract și actele premergătoare care au stat la baza încheierii acestuia. Inadmisibilitate	240
II.47. Invocarea nelegalității unui certificat de atestare a proprietății asupra terenurilor și pe calea acțiunii directe în contencios administrativ, și pe calea incidentă a excepției de nelegalitate. Inadmisibilitate	243
II.48. Excepție de nelegalitate privitoare la adresa emisă de Agenția pentru Protecția Mediului ca răspuns la solicitarea de reactualizare a unui studiu de fezabilitate. Inadmisibilitate	247
II.49. Ordin emis de prefect în temeiul Legii nr. 18/1991. Nerelevanța anteriorității actului administrativ contestat față de momentul intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, în ceea ce privește admisibilitatea excepției de nelegalitate. Inadmisibilitatea excepției pentru incidența prevederilor art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.....	249

II.50. Excepție de nelegalitate privind HCL de aprobare a includerii unui teren în inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unității administrativ-teritoriale, în temeiul Legii nr. 213/1998. Lipsa caracterului de act administrativ	252
II.51. Excepție de nelegalitate a procesului-verbal privind rezultatul concursului pentru ocuparea funcției de manager persoană fizică din spitalele publice aflate în rețeaua proprie a Ministerului Sănătății. Inadmisibilitate.....	256
II.52. Proces având ca obiect recuperarea de către angajator a prejudiciului constatat prin decizia Curții de Conturi. Inadmisibilitatea excepției de nelegalitate a acestei decizii, pentru lipsa influenței directe asupra fondului cauzei.....	258
II.53. Excepție de nelegalitate invocată cu privire la actul emis de CNSAS, prin care se aprobă Nota de constatare și sesizarea instanței de contencios administrativ. Inadmisibilitate	261
II.54. Excepție de nelegalitate relevantă pentru soluționarea unei excepții de procedură. Inadmisibilitate	265
II.55. Cerere având ca obiect demararea procedurii de declarare și înregistrare a unui accident de muncă. Inadmisibilitatea excepției de nelegalitate a procesului-verbal prin care s-au stabilit cauzele accidentării	269
II.56. Excepție de nelegalitate a unei decizii de anulare a înregistrării în scopuri de TVA, prin care se invocă exclusiv necomunicarea și inopozabilitatea acesteia. Inadmisibilitate	273
II.57. Excepție de nelegalitate privind anexa unei hotărâri de consiliu local prin care este reglementată salarizarea personalului poliției locale. Lipsa caracterului de act individual. Neîndeplinirea condiției privind legătura cu soluționarea cauzei	276
II.58. Excepție de nelegalitate a unei hotărâri de consiliu prin care se aprobă indicatorii tehnico-economici pentru un imobil. Inadmisibilitate	279
II.59. Procesul-verbal privind stabilirea hotărârii administrative – operațiune tehnică nesuscetibilă de a face obiectul excepției de nelegalitate	283
II.60. Contestăție privind tergiversarea procesului. Excepție de nelegalitate privind aspecte procedurale. Inadmisibilitate	288
II.61. Inadmisibilitate excepție de nelegalitate referat de specialitate. Imposibilitatea verificării legalității unui act administrativ în temeiul art. 4 din Legea nr. 554/2004 dacă actul a fost supus verificării instanței pe calea unei acțiuni în anulare. Calificarea excepției de nelegalitate reiterate în recurs ca fiind o critică adusă sentinței recurate.....	290
II.62. Excepție de nelegalitate decizie de impunere, într-o cauză având ca obiect obligarea unității administrativ-teritoriale la restituirea sumelor încasate în temeiul acesteia. Inadmisibilitate	295
II.63. Decizia de compensare – act administrativ-fiscal pentru care legiuitorul a prevăzut o altă procedură de contestare. Inadmisibilitate excepție de nelegalitate.....	299
II.64. Excepție de nelegalitate privind procesul-verbal de constatare a stării de insolvabilitate. Inadmisibilitate	304
II.65. Acțiune formulată împotriva refuzului primarului de a elibera certificatul de atestare a edificării unei construcții. Excepție de nelegalitate a autorizației de	

construire în temeiul căreia s-a edificat construcția, inadmisibilă pentru lipsa legăturii cu fondul cauzei	309
II.66. Excepție de nelegalitate având ca obiect un contract colectiv de muncă. Inadmisibilitate	314
II.67. Excepție de nelegalitate invocată în contestație/plângere, în procedura specială a achizițiilor publice. Inadmisibilitate	319
II.68. Excepție de nelegalitate al cărei obiect este reprezentat de chiar fondul problemei deduse judecării. Inadmisibilitate	324
II.69. Excepție de nelegalitate invocată într-o cauză având ca obiect suspendarea executării unui act administrativ. Inadmisibilitate.....	329
II.70. Excepție de nelegalitate invocată cu privire la hotărârea consiliului local prin care se aprobă taxele și impozitele locale. Inadmisibilitate pentru lipsa caracterului de act administrativ cu caracter individual	333
II.71. Excepție de nelegalitate documentație de atribuire din procedura achiziției publice. Inadmisibilitate	337
II.72. Excepție de nelegalitate invocată cu privire la un proces-verbal de constatare a contravenției. Inadmisibilitate	343
II.73. Excepție de nelegalitate privind procesul-verbal de control încheiat de Inspectoratul de Stat în Construcții. Inadmisibilitate pentru lipsa caracterului de act administrativ.....	347
II.74. Hotărârea consiliului local prin care se aprobă rezilierea de drept a contractului de delegare a gestiunii prestării serviciilor de salubritate. Inadmisibilitate pentru lipsa caracterului de act administrativ	353
II.75. Procesul-verbal de consemnare a rezultatelor finale și tabelul cu rezultatele finale ale concursului pentru ocuparea unei funcții publice – operațiuni administrative nesusceptibile de a face obiectul excepției de nelegalitate	358
II.76. Excepție de nelegalitate a raportului de repartizare aleatorie întocmit în cadrul procedurii de evaluare efectuate de Agenția Națională de Integritate. Inadmisibilitate	366
II.77. Excepție de nelegalitate privind Protocoalele de cooperare încheiate de Agenția Națională de integritate cu Oficiul Național al Registrului Comerțului și cu Agenția Națională de Administrare Fiscală. Inadmisibilitate	369
II.78. Excepția de nelegalitate prin care partea urmărește anularea actului administrativ vizat, fără a recurge la acțiunea în anulare. Inadmisibilitate	372

I. NOTE PRIVIND REGLEMENTAREA ȘI PROCEDURA DE SOLUȚIONARE A EXCEPȚIEI DE NELEGALITATE

I.1. Evoluția reglementării excepției de nelegalitate prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ

În forma inițială a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, așa cum a fost publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, art. 4 prevedea posibilitatea cercetării legalității unui act administrativ unilateral oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. Astfel, în situația în care instanța constata că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, aceasta sesiza, prin încheiere motivată, instanța de contencios administrativ competentă și suspenda cauza. Instanța de contencios administrativ se pronunța, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților. Soluția astfel pronunțată era supusă recursului, care se declara în 48 de ore de la pronunțare ori de la comunicare și se judeca în 3 zile de la înregistrare, cu citarea părților prin publicitate. În cazul în care instanța de contencios administrativ constata nelegalitatea actului, instanța în fața căreia se ridicase excepția soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate era astfel constatată.

Prin decizia nr. 647/5 octombrie 2006, Curtea Constituțională a României a constatat că prevederile art. 4 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 privind calea de atac sunt neconstituționale, reținându-se în considerente că, din cauza impreciziei și ambiguității ce rezultă din curgerea termenului de recurs de la pronunțare ori de la comunicare, a termenelor scurte de soluționare pe care le stabilește, precum și sub aspectul modalității de citare, este, sub toate aspectele criticate, contrar art. 21 și 24 din Constituție, precum și art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Prin Legea nr. 262/2007 *pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004*, art. 4 a fost modificat, având următorul conținut: „Art. 4 – Excepția de nelegalitate. (1) Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, sesizează, prin încheiere motivată, instanța de contencios administrativ competentă și suspendă cauza. Încheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ nu este supusă niciunei căi de atac, iar încheierea prin care se respinge cererea de sesizare poate fi atacată odată cu fondul. Suspendarea cauzei nu se dispune în ipoteza în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze. (2) Instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților și a emitentului. În cazul în care excepția de nelegalitate vizează un act administrativ unilateral emis anterior intrării în vigoare a prezentei legi, cauzele de nelegalitate urmează a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ. (3) Soluția instanței de contencios administrativ este supusă

recursului, care se declară în termen de 5 zile de la comunicare și se judecă de urgență și cu precădere. (4) În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată”.

O nouă modificare a fost adusă prin Legea nr. 202/2010 *privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor*, după cum urmează: „(1) Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, sesizează, prin încheiere motivată, instanța de contencios administrativ competentă și suspendă cauza; încheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ nu este supusă niciunei căi de atac, iar încheierea prin care se respinge cererea de sesizare poate fi atacată odată cu fondul. Suspendarea cauzei nu se dispune în ipoteza în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze și nici atunci când excepția de nelegalitate a fost invocată în cauze penale. (2) Instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților și a emitentului. În cazul în care excepția de nelegalitate vizează un act administrativ unilateral emis anterior intrării în vigoare a prezentei legi, cauzele de nelegalitate urmează a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ. (3) Soluția instanței de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în termen de 5 zile de la comunicare și se judecă de urgență și cu precădere. (4) În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată”.

Forma actuală a art. 4 din Legea nr. 554/2004, corespunzătoare modificărilor aduse prin Legea nr. 76/2012 *pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*, este următoarea: „(1) Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. (2) Instanța investită cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluționarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunțe asupra excepției, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunța în cauză. În situația în care instanța se pronunță asupra excepției de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul. (3) În cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanța în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată. (4) 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”.

Modificarea majoră în reglementarea actuală este cea privitoare la competența instanței investite cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate de a se pronunța cu privire la această excepție, fiind înlăturată obligația de sesizare în acest sens a instanței de contencios administrativ.