

DECIZIE Nr. 10 din 11 mai 2015
EMITENT: ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT
PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL NR. 458 din 25 iunie 2015

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT

DECIZIA Nr. 10
din 11 mai 2015

Dosar nr. 427/1/2015

Ionel Barbă - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal - președintele completului

Rodica Voicu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Zoița Milășan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Liliana Vișan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Simona Camelia Marcu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal - judecător-raportor

Gabriela Elena Bogasiu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Eugenia Marin - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Doina Duican - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Emanuel Albu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ce formează obiectul Dosarului nr. 427/1/2015 este constituit conform dispozițiilor art. XIX alin. (2) din Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările ulterioare, și ale art. 27⁴ alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Ședința este prezidată de domnul judecător Ionel Barbă, președintele Secției de contencios administrativ și fiscal.

La ședința de judecată participă magistratul-asistent-șef Bogdan Georgescu.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a luat în examinare sesizarea formulată de Curtea de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 11 decembrie 2014, pronunțată în Dosarul nr. 7.752/101/2013, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la interpretarea dispozițiilor art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 554/2004).

Magistratul-asistent prezintă referatul cauzei, arătând că la dosarul cauzei au fost depuse practică judiciară comunicată de curțile de apel, raportul întocmit de judecătorul-raportor, care a fost

comunicat părților la data de 6 aprilie 2015, potrivit dispozițiilor art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă, iar Casa de Asigurări de Sănătate Mehedinți, având calitatea de pârât în cauza în care a fost formulată sesizarea, a depus punct de vedere cu privire la chestiunea de drept. Președintele completului constată că nu există chestiuni prelabile, iar completul de judecată rămâne în pronunțare asupra sesizării privind pronunțarea unei hotărâri prelabile.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra chestiunii de drept, constată următoarele:

1. Titularul și obiectul sesizării

Curtea de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 11 decembrie 2014, pronunțată în Dosarul nr. 7.752/101/2013, a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prelabile, prin care să dea o rezolvare de principiu cu privire la următoarea chestiune de drept:

"Dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004 se interpretează în sensul în care hotărârea judecătorească prin care s-a anulat un act administrativ cu caracter normativ produce efecte numai în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia, ulterior hotărârii de anulare sau și celor care, deși anterior emise, la data rămânerii definitive a hotărârii de anulare erau contestate în cauze în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești?"

2. Expunerea succintă a procesului. Obiectul investiției instanței care a solicitat pronunțarea hotărârii prelabile. Stadiul procesual în care se află pricina

Prin acțiunea înregistrată la data de 9 iulie 2013 pe rolul Tribunalului Dolj, reclamantul S.A. a chemat în judecată pe pârâta Casa de Asigurări de Sănătate Mehedinți, solicitând anularea deciziei de impunere și a deciziei de soluționare a contestației, prin care au fost stabilite în sarcina sa obligații de plată față de Fondul de asigurări sociale de sănătate pentru veniturile obținute din activități independente. Actele administrative contestate au fost emise în temeiul art. 35 alin. (1) din Normele metodologice privind stabilirea documentelor justificative pentru dobândirea calității de asigurat, respectiv asigurat fără plata contribuției, precum și pentru aplicarea măsurilor de executare silită pentru încasarea sumelor datorate la Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate, aprobate prin Ordinul președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nr. 617/2007, cu modificările și completările ulterioare (Normele metodologice aprobate prin Ordinul președintelui CNAS nr. 617/2007).

Prin Sentința nr. 1.215 din 4 aprilie 2014, Tribunalul Dolj a respins contestația formulată de reclamant.

Împotriva sentinței pronunțate de Tribunalul Dolj a declarat recurs reclamantul S.A., care a fost înregistrat pe rolul Curții de Apel Craiova.

Prin Încheierea din 11 decembrie 2014, Curtea de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prelabile, prin care să dea o rezolvare de principiu cu privire la chestiunea de drept menționată la pct. 1.

3. Condiții de admisibilitate a sesizării reținute de instanța de trimitere

Instanța de trimitere a apreciat că sunt îndeplinite cerințele prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă.

4. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

Părțile nu au exprimat un punct de vedere referitor la sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prelabile cu privire la interpretarea dispozițiilor art. 23 din

Legea nr. 554/2004.

5. Punctul de vedere al completului de judecată care a formulat sesizarea

În perspectiva sesizării Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile instanța de trimitere a avut în vedere dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004 în raport cu prevederile incidente fondului cauzei, respectiv prevederile art. 35 alin. (1) din Normele metodologice aprobate prin Ordinul președintelui CNAS nr. 617/2007.

Conform art. 35 alin. (1) din Normele metodologice aprobate prin Ordinul președintelui CNAS nr. 617/2007:

"ART. 35

(1) În conformitate cu art. 215 alin. (3) din lege și art. 81 din Codul de procedură fiscală, pentru obligațiile de plată față de fond ale persoanelor fizice care se asigură pe bază de contract de asigurare, altele decât cele pentru care colectarea veniturilor se face de ANAF, titlul de creanță îl constituie, după caz, declarația prevăzută la art. 32 alin. (4), decizia de impunere emisă de organul competent al CAS, precum și hotărârile judecătorești privind debite datorate fondului. Decizia de impunere poate fi emisă de organul competent al CAS și pe baza informațiilor primite pe bază de protocol de la ANAF."

Prin Sentința nr. 835 din 8 februarie 2012, pronunțată în Dosarul nr. 9.914/2/2011 și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 243 din 4 aprilie 2014, Curtea de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a dispus anularea, în parte, a dispozițiilor art. 35 alin. (1) din Normele metodologice aprobate prin Ordinul președintelui CNAS nr. 617/2007 în privința posibilității organului fiscal competent al casei de asigurări de sănătate (CAS) de a emite decizii de impunere.

Sentința Curții de Apel București a rămas irevocabilă, prin Decizia nr. 6.192 din 17 septembrie 2013 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, prin care a fost anulat, ca netimbrat, recursul declarat de Casa Națională de Asigurări de Sănătate.

La data rămânerii irevocabile a hotărârii de anulare, cauza în care a fost formulată prezenta sesizare era înregistrată pe rolul Tribunalului Dolj.

Instanța de trimitere a apreciat că hotărârea judecătorească de anulare a art. 35 alin. (1) din Normele metodologice aprobate prin Ordinul președintelui CNAS nr. 617/2007 nu poate produce efecte în privința unor decizii de impunere emise anterior anulării dispuse prin sentința Curții de Apel București, aceasta neputând înlătura pentru trecut competența CAS de a emite decizii de impunere.

Dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004 prevăd, fără echivoc, faptul că astfel de hotărâri judecătorești sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.

Aceste dispoziții derogă de la principiul efectului relativ al hotărârilor judecătorești, statuând că hotărârea judecătorească de anulare a unui act administrativ normativ produce efecte erga omnes după cum și actul administrativ normativ ce se execută produce în practică aceleași efecte.

Această trăsătură a hotărârii judecătorești conduce în mod logic la concluzia că hotărârea judecătorească prin care a fost anulat parțial sau total un act administrativ cu caracter normativ produce efecte față de toate subiectele de drept.

Însă, efectele erga omnes se produc doar pentru viitor, aspect ce rezultă, fără tăgadă, din prevederile art. 23 teza întâi partea finală din Legea nr. 554/2004. Prin urmare, raporturile juridice și efectele juridice produse de actul normativ în perioada executării acestuia, până la data anulării irevocabile a acestuia, rămân în ființă și produc efecte juridice.

În ceea ce privește sintagma "au putere numai pentru viitor", aceasta trebuie interpretată în sensul că nulitatea actului administrativ cu caracter normativ, pronunțată printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă, nu produce efectele firești retroactive, ci doar ex nunc, pentru viitor, începând cu momentul aducerii sale la cunoștință, prin publicarea în Monitorul Oficial al României,

Partea I, iar pentru autoritatea emitentă începând de la data rămânerii definitive a hotărârii de anulare deoarece, fiind parte în procesul în care a fost pronunțată hotărârea prin care a fost anulat un act administrativ-normativ, autoritatea emitentă nu se poate prevala de nepublicarea hotărârii în Monitorul Oficial al României, Partea I, ca un argument în justificarea refuzului de rezolvare a unei cereri.

Așadar, nulitatea actului administrativ cu caracter normativ nu poate fi opusă efectelor juridice produse de acte administrative emise anterior momentului menționat, ci doar efectelor juridice produse de acte administrative emise ulterior acestuia.

Cu privire la extinderea efectelor hotărârii judecătorești de anulare a unui act administrativ normativ similar cu efectele excepției de neconstituționalitate în privința cauzelor pendinte (astfel cum s-a apreciat prin deciziile pronunțate de Curtea de Apel Craiova atașate sesizării), instanța de trimitere a apreciat că nulitatea actului administrativ individual emis în temeiul unui act administrativ normativ, în speță decizia de impunere, trebuie analizată la momentul emiterii acestuia (cauzele de nulitate fiind anterioare sau concomitente), dată la care dispozițiile art. 35 alin. (1) din Normele metodologice aprobate prin Ordinul președintelui CNAS nr. 617/2007 erau în vigoare și, implicit, casele de sănătate aveau competența de a emite decizii de impunere.

Nu are relevanță faptul că, ulterior emiterii actului administrativ individual, a fost contestat și anulat în justiție actul administrativ normativ (în temeiul căruia a fost emis actul administrativ unilateral individual), aceasta fiind o chestiune ulterioară, și nu o chestiune prejudicială, respectiv o problemă juridică a cărei rezolvare trebuie să precedă soluționarea litigiului cu care este conexă, cum este situația excepției de neconstituționalitate.

Soluția contrară ar determina nulitatea tuturor actelor administrative individuale (în speță deciziile de impunere) emise anterior hotărârii de anulare a actului administrativ normativ, situație ce ar încălca principiul securității raporturilor juridice.

În consecință, în opinia instanței de trimitere, în considerarea dispozițiilor art. 23 din Legea nr. 554/2004, anularea unui act administrativ unilateral cu caracter normativ produce efecte erga omnes și numai pentru viitor, similar abrogării ori ajungerii la termen, iar raporturile juridice și efectele juridice produse de actul administrativ normativ în perioada executării acestuia până la data anulării definitive a acestuia rămân în ființă și produc efecte juridice.

6. Jurisprudența instanțelor naționale

6.1. În jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție nu au fost identificate repere relevante cu referire strictă la chestiunea de drept supusă judecării.

Cu toate acestea, în câteva decizii instanța supremă a examinat efectele generate de anularea unor acte administrative cu caracter normativ.

Astfel, într-o cauză*1) având ca obiect refuzul nejustificat al unei autorități publice de a rezolva cererea de încadrare a reclamantei în "rezidențiat - medicină de familie" și de a emite un ordin în acest sens, cerere formulată după rămânerea irevocabilă a hotărârii de anulare parțială a ordinului normativ pe care se fundamenta refuzul, s-a stabilit că "fiind parte în procesul în care a fost pronunțată hotărârea prin care a fost anulat un act administrativ-normativ, autoritatea emitentă nu se poate prevala de nepublicarea hotărârii în Monitorul Oficial, ca un argument în justificarea refuzului de rezolvare a unei cereri. [...] Critica referitoare la necercetarea fondului cauzei nu poate fi reținută, pentru că reluarea în discuție a legalității prevederilor anulate ale Ordinului nr. 1.000/2005 ar constitui o încălcare a puterii de lucru judecat de care se bucură sentința menționată".

Într-o altă cauză*2) vizând excepția de nelegalitate a dispozițiilor art. 3 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 977/2003 privind taxa pentru serviciul public de radiodifuziune, cu modificările și completările ulterioare, prevedere normativă care fusese anulată prin Sentința nr. 185 din 27 aprilie 2010 a Curții de Apel Cluj, irevocabilă prin Decizia nr. 607/3.02.2011 a Înaltei Curți de

Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal, hotărâri publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 318 din 9 mai 2011, s-a statuat că excepția de nelegalitate este lipsită de obiect, în considerarea efectului de opozabilitate erga omnes dedus din prevederile art. 23 din Legea nr. 554/2004.

O abordare similară se regăsește și într-o cauză*3) care privește tocmai excepția de nelegalitate a prevederilor art. 35 alin. (1) din Normele metodologice aprobate prin Ordinul președintelui CNAS nr. 617/2007 - text care a generat sesizarea de față - Înalta Curte statuând în sensul că demersul procesual al autorului excepției de nelegalitate este lipsit de interes (interesul său nu mai este "actual"), câtă vreme, în cursul soluționării incidentului procedural, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 243 din 4 aprilie 2014 Sentința civilă nr. 835 din 8 februarie 2012 prin care Curtea de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a anulat aceeași prevedere normativă.

În fine, într-o altă decizie*4) identificată în jurisprudența instanței supreme, având ca obiect aceeași excepție de nelegalitate ca în cauza precedentă, Înalta Curte a statuat că "soluția din prezenta cauză, în privința excepției de nelegalitate a dispozițiilor art. 35 din Normele metodologice aprobate prin Ordinul președintelui CNAS nr. 617/2007, nu poate fi diferită de soluția pronunțată anterior în acțiunea în anulare a aceleiași prevederi normative, fundamentată pe argumente identice, pentru că se opune efectul pozitiv al puterii lucrului judecat".

*1 Decizia nr. 3.973 din 7 noiembrie 2008 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal, publicată pe site-ul Înaltei Curți de Casație și Justiție, în secțiunea de jurisprudență.

*2) Decizia nr. 4.339 din 18 noiembrie 2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal.

*3) Decizia nr. 4.454 din 28 noiembrie 2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal.

*4) Decizia nr. 3.068 din 27 iunie 2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal.

6.2. În cauză, s-a solicitat curților de apel să comunice jurisprudența identificată la nivelul circumscripției lor teritoriale cu privire la chestiunea de drept ce formează obiectul sesizării, iar, în urma analizei practicii judiciare comunicate, au fost constatate aspectele arătate în continuare.

Într-o orientare jurisprudențială s-a reținut că hotărârea judecătorească de anulare a actului administrativ cu caracter normativ produce efecte numai pentru viitor, ex nunc, în privința actelor administrative emise în temeiul actului anulat ulterior hotărârii de anulare, neputând fi opusă efectelor juridice produse anterior publicării hotărârii judecătorești în Monitorul Oficial al României, Partea I, și nici actelor administrative cu caracter individual emise anterior acestui moment.

Instanțele au apreciat că, prin sintagma "au putere numai pentru viitor", dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004 instituie o excepție de la principiul conform căruia nulitatea produce efecte retroactive, astfel că rămân în ființă efectele juridice produse până la momentul anulării.

În speță, s-a apreciat că hotărârea judecătorească de anulare a art. 35 alin. (1) din Normele metodologice aprobate prin Ordinul președintelui CNAS nr. 617/2007 produce efecte juridice numai în privința deciziilor de impunere emise după publicarea hotărârii în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Prin dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004, legiuitorul a introdus o derogare de la principiul potrivit căruia un act declarat nul se consideră că nu a existat niciodată, astfel că actele administrative cu caracter individual emise anterior anulării actului administrativ cu caracter normativ au fost emise cu respectarea prevederilor actului cu forță juridică superioară în vigoare la

data emiterii lor.

Recunoașterea numai pentru viitor a efectelor anulării actului administrativ cu caracter normativ constituie și o modalitate de respectare a principiului securității raporturilor juridice.

Într-o altă orientare jurisprudențială, instanțele au reținut că dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004 se interpretează în sensul că hotărârea judecătorească de anulare a actului administrativ cu caracter normativ produce efecte juridice atât în privința actelor administrative subsecvente, emise ulterior publicării hotărârii în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, cât și în privința actelor administrative cu caracter individual care, deși au fost emise anterior publicării, făceau obiectul unor cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor la data publicării hotărârii de anulare.

În susținerea acestei orientări jurisprudențiale s-a arătat că o interpretare contrară ar lipsi de interes demersul oricărei persoane vătămate printr-un act administrativ cu caracter individual emis în baza unui act administrativ cu caracter normativ anulat și ar avea ca efect recunoașterea doar formală a dreptului de acces la instanță, câtă vreme persoana vătămată nu mai poate solicita anularea actului administrativ cu caracter normativ deja anulat.

Proceselor în curs de judecată li se aplică legea, lato sensu, în forma dobândită după admiterea acțiunii în anulare, similar ipotezei în care ar fi admisă o excepție de neconstituționalitate.

Instanțele au apreciat că hotărârea judecătorească de anulare a actului administrativ cu caracter normativ produce efecte similare deciziei pronunțate de Curtea Constituțională prin care este admisă o excepție de neconstituționalitate, iar efectele acesteia se răsfrâng asupra cauzelor pendinte la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I, un argument în acest sens fiind faptul că sintagma "au putere numai pentru viitor" prevăzută de art. 23 din Legea nr. 554/2004 se regăsește și în cuprinsul art. 147 alin. (4) din Constituție.

În susținerea acestei teze au fost invocate și următoarele considerente din decizii ale Curții Constituționale:

- Decizia Curții Constituționale nr. 766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 549 din 3 august 2011:

"În ceea ce privește deciziile prin care se constată neconstituționalitatea unor dispoziții care nu mai sunt în vigoare, Curtea constată că acestea nu produc efecte retroactive, ci exclusiv pentru viitor. Dispozițiile neconstituționale nu se vor mai aplica în cauza în care a fost invocată excepția de neconstituționalitate și nici în cauzele pendinte în fața instanțelor judecătorești în care respectivele dispoziții sunt aplicabile. Așa fiind, efectele deciziei de admitere se limitează exclusiv asupra aplicării în timp a dispoziției sancționate, căreia i se refuză ultraactivitatea întemeiată pe principiul <<tempus regit actum>>, iar nu și asupra existenței normei în dreptul pozitiv, care, în urma abrogării sau ajungerii la termen survenite anterior momentului în care se realizează controlul de constituționalitate, a trecut în stare pasivă. Cu alte cuvinte, decizia Curții prin care se admite excepția de neconstituționalitate este general obligatorie și are putere numai pentru viitor în toate situațiile juridice în care norma care nu mai este în vigoare continuă să-și producă efectele juridice neconstituționale, în virtutea principiului <<tempus regit actum>>.";

- Decizia Curții Constituționale nr. 223 din 13 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 256 din 18 aprilie 2012:

"Curtea constată că, întrucât deciziile sale produc efecte numai pentru viitor, potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție, cele stabilite prin prezenta decizie urmează a se aplica de către Casa Națională de Pensii Publice, prin casele județene de pensii și casele sectoriale de pensii, de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I; totodată, instanțele judecătorești vor aplica prezenta decizie numai în cauzele pendinte la momentul publicării acesteia, cauze în care respectivele dispoziții sunt aplicabile, precum și în cauzele în care a fost invocată excepția de neconstituționalitate până la data sus-menționată, în această ultimă ipoteză decizia pronunțată de Curtea Constituțională constituind temei al revizurii potrivit art. 322 pct. 10

din Codul de procedură civilă.";

- Decizia Curții Constituționale nr. 164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013:

"Curtea statuează că, întrucât deciziile sale produc efecte numai pentru viitor, potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție, cele stabilite prin prezenta decizie urmează a se aplica de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I; totodată, instanțele judecătorești vor aplica decizia Curții Constituționale numai în cauzele pendinte la momentul publicării acesteia, cauze în care dispozițiile art. 257 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 95/2006, în redactarea de la data intrării în vigoare a acestora și până la modificările ce le-au fost aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2008, sunt aplicabile, precum și în cauzele în care a fost invocată excepția de neconstituționalitate până la data sus menționată, în această ultimă ipoteză deciziile pronunțate de Curtea Constituțională constituind temei al revizuirii potrivit art. 322 pct. 10 din Codul de procedură civilă din 1865, respectiv art. 509 alin. (1) pct. 11 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 545 din 3 august 2012, după caz."

7. Răspunsul Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție
Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat faptul că nu se află în curs de verificare practica judiciară în vederea promovării unui eventual recurs în interesul legii cu referire la chestiunea de drept ce formează obiectul prezentei sesizări.

8. Jurisprudența Curții Constituționale

În jurisprudența Curții Constituționale nu au fost identificate aspecte relevante cu referire strictă la chestiunea de drept ce formează obiectul prezentei sesizări a Înaltei Curți. Cu toate acestea, este de menționat faptul că, în considerentele Deciziei nr. 914 din 23 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 544 din 5 august 2009, Curtea Constituțională a reținut următoarele cu referire la dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004:

"Curtea observă că prevederile art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 consacră, la nivelul legii organice, efectele erga omnes ale hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat, în tot sau în parte, un act administrativ cu caracter normativ. Opozabilitatea acestui tip de hotărâri față de toți subiecții de drept este asigurată, în mod concret, prin publicarea în Monitorul Oficial al României a hotărârilor judecătorești referitoare la actele administrative normative emise de Guvern și de celelalte organe centrale ale administrației publice, respectiv în monitoarele oficiale ale județelor a acelor hotărâri privitoare la anularea unor acte ale organelor administrației publice locale, corespunzătoare județelor, municipiilor, orașelor și comunelor. Utilitatea acestei publicări este incontestabilă, ținând cont de faptul că, prin natura lor, actele administrative cu caracter normativ se adresează unui număr nedeterminat de subiecte de drept."

9. Înalta Curte

9.1. Asupra admisibilității sesizării

Art. 519 din Codul de procedură civilă instituie o serie de condiții de admisibilitate a sesizării Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, condiții care trebuie să fie întrunite în mod cumulativ, respectiv:

- pricina în care se ridică chestiunea de drept să fie pendinte pe rolul unei instanțe care o judecă în ultimă instanță;
- sesizarea să privească o chestiune de drept, adică o problemă de interpretare a unei norme juridice pentru care să fie necesară rezolvare de principiu;

- de lămurirea respectivei chestiuni de drept să depindă soluționarea pe fond a cauzei;
- chestiunea de drept a cărei lămurire se cere să fie nouă;
- asupra respectivei chestiuni de drept Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat și nici să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

În raport cu sesizarea ce formează obiectul prezentei cauze se constată că sunt îndeplinite cerințele de admisibilitate ce decurg din interpretarea prevederilor art. 519 din Codul de procedură civilă, în sensul celor expuse în continuare:

- sesizarea a fost formulată într-o cauză aflată în stare de judecată, respectiv Dosarul nr. 7.752/101/2013 pendinte pe rolul Curții de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal;
- instanța care a formulat sesizarea - Curtea de Apel Craiova - este investită cu soluționarea cauzei în ultimă instanță conform art. 10 alin. (2) din Legea nr. 554/2004;
- soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată depinde de chestiunea de drept a cărei lămurire se cere, întrucât litigiul are ca obiect anularea unei decizii de impunere emise în temeiul unor dispoziții cuprinse într-un act administrativ cu caracter normativ care a fost anulat prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă pronunțată de o instanță de contencios administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, conform art. 23 din Legea nr. 554/2004;
- asupra chestiunii de drept Înalta Curte nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

9.2. Cu privire la chestiunea de drept supusă dezlegării

Problema de drept supusă dezlegării vizează interpretarea dispozițiilor art. 23 din Legea nr. 554/2004, din perspectiva întinderii efectelor pe care le generează publicarea hotărârii judecătorești de anulare a unei prevederi normative: numai în privința actelor administrative individuale emise ulterior publicării sau și a celor emise anterior și contestate, în curs de soluționare.

Conform art. 23 din Legea nr. 554/2004:

"Art. 23. - Obligația publicării

Hotărârile judecătorești definitive 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. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare."

Înalta Curte reține că este corectă interpretarea instanțelor care au stabilit că trebuie recunoscute efectele hotărârii judecătorești de anulare a unui act administrativ normativ, similar cu efectele admiterii excepției de neconstituționalitate în privința cauzelor pendinte.

Conform art. 147 alin. (4) din Constituție:

"Art. 147.- Deciziile Curții Constituționale

(4) Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor."

Interpretând prevederile art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală, de exemplu prin Decizia nr. 223 din 13 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 256 din 18 aprilie 2012, și Decizia nr. 164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013, Curtea Constituțională a statuat că instanțele judecătorești vor aplica decizia prin care a fost admisă excepția de neconstituționalitate în cauzele pendinte la momentul publicării acesteia.

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*5), 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 indicate la pct. 6.2.

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. 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*6).

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.

De asemenea, Înalta Curte are în vedere că soluția contrară ar constitui o veritabilă încălcare a dreptului de acces la o instanță, în sensul art. 6 § 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, pentru că aceasta ar fi golită de conținut, nemaiaivând un caracter efectiv din perspectiva persoanei vătămate de un act administrativ individual emis în temeiul unui act administrativ cu caracter normativ, anulat într-o altă cauză.

Astfel, această persoană nu va putea solicita pe cale principală în temeiul art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 anularea actului administrativ normativ deja anulat, pentru că i se va opune excepția lipsei de interes, și nici nu va putea invoca excepția de nelegalitate, câtă vreme art. 4 alin. (4) teza întâi din aceeași lege*7) exclude actele normative de la acest control de legalitate incidental.

Pe de altă parte, la aceeași concluzie se ajunge și prin prisma puterii de lucru judecat*8) a hotărârii judecătorești irevocabile/definitive de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ, a cărei existență în realitatea juridică nu poate fi ignorată în cursul proceselor generate de aplicarea prevederii normative anulate.

Imperativul asigurării unei jurisprudențe unitare care să răspundă așteptărilor legitime ale justițiabililor angrenați în proceduri judiciare legate de aplicarea aceluiași act administrativ cu caracter normativ este, de asemenea, un argument de luat în seamă.

Nu în ultimul rând, se observă că, deși chestiunea de drept supusă analizei nu a fost direct tranșată în jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, totuși, în toate deciziile relevante identificate la pct. 6.1 s-a ținut seama de hotărârea judecătorească de anulare publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, fie aplicându-se nemijlocit, cu consecința respingerii excepției de nelegalitate a aceleiași prevederi normative ca lipsite de obiect/interes, fie recunoscându-i-se puterea de lucru judecat.

*5) Sub rezerva revizuirii întemeiate pe dispozițiile art. 322 pct. 10 din Codul de procedură civilă de la 1865, respectiv ale art. 509 alin. (1) pct. 11 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

*6) 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.

*7) Conform art. 4 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 554/2004: "Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate."

*8) Mihaela Tăbârcă, Excepțiile procesuale în procesul civil. Ediția a II-a revizuită și adăugită, Universul Juridic, 2006, pag. 355, ultimul paragraf: "... existența unei hotărâri judecătorești poate fi invocată în cadrul unui alt proces, cu autoritate de lucru judecat, atunci când se evocă exclusivitatea hotărârii, sau cu putere de lucru judecat, când se invocă obligativitatea sa, fără ca în cel de-al doilea proces să fie aceleași părți, să se discute același obiect și aceeași cauză".

Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 521 cu referire la art. 519 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite sesizarea formulată de Curtea de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 11 decembrie 2014, pronunțată în Dosarul nr. 7.752/101/2013, și stabilește că: Dispozițiile art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința 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.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 11 mai 2015.

**PREȘEDINTELE SECȚIEI DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL
IONEL BARBĂ**

**Magistrat-asistent-șef,
Bogdan Georgescu**