



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 33214 / 28 NOV 2023

Domnului Marian Enache,
Președintele Curții Constituționale

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 8814 / 28 NOV 2023

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 23 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, în interpretarea dată prin Decizia nr. 10/2015, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație,

Avocatul Poporului,

Renate Weber





ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează prezenta

EXCEPȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

referitoare la prevederile art. 23 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, în interpretarea dată prin Decizia nr. 10/2015, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept

Dispozițiile art. 23 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, în interpretarea dată prin Decizia nr. 10/2015¹, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, aduc atingere prevederilor art. 1 alin. (5), art. 15 alin. (2), art. 21 alin. (3) și art. 44 alin. (1) din Constituție coroborat cu art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, din perspectiva următoarelor:

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

Potrivit normelor legale criticate „Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile 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”.

¹ **Decizia nr. 10/2015** privind examinarea sesizării 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) – pronunțată de **Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.**

I. Aspecte introductive

Prin **Decizia nr. 10/2015**, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a stabilit 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”*.

Înalta Curte de Casație și Justiție a ajuns la această soluție în urma unei comparații realizate între deciziile Curții Constituționale și hotărârile judecătorești pronunțate de instanțele judecătorești în materia contenciosului administrativ, prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ.

Este evident că prin aceste dispoziții legale s-a urmărit să se deroge de la principiul efectului relativ al hotărârilor judecătorești, stabilindu-se ca hotărârea judecătorească de anulare a unui act administrativ normativ să producă 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 afectate prin actul administrativ normativ.

Important este însă de stabilit momentul de la care aceste hotărâri judecătorești încep să producă efecte și asupra căror acte administrative individuale, având în vedere că legiuitorul primar a urmărit ca acestea să producă efecte numai pentru viitor și ca, la solicitarea instanțelor, să se publice obligatoriu după motivare.

Ulterior, în materia urbanismului, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a pronunțat **Decizia nr. 12/2021**² stabilind că *„În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 31¹, art. 32 alin. (5) lit. a), art. 39, 44, 45, art. 47 alin. (1) și (2), art. 56 alin. (1), (4), (6) și (7) și art. 64 alin. (3) din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, raportate la art. 68 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, hotărârea consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal reprezintă un act administrativ cu caracter normativ”*.

În motivarea acestei decizii, s-a menționat că *„din perspectiva criteriului destinatarilor normei, se observă că planul urbanistic zonal își va produce efectele asupra unei categorii nedefinite de persoane, care locuiesc sau care vor locui înăuntrul zonei reglementate sau adiacent acesteia, și generează o situație juridică permanentă, nu una temporară, având aplicabilitate repetată și repetabilă, specifică actelor cu caracter normativ; astfel, în timp ce o autorizație de construcție, de exemplu, ca act individual, nu are vocația de a fi aplicată repetat, ci unui singur imobil pe durata existenței sale, regulile cuprinse în cadrul unui plan urbanistic zonal se aplică în mod repetat în timp, în limita perioadei de valabilitate a respectivei documentații”*.

² **Decizia nr. 12/2021** referitoare la admiterea recursului în interesul legii privind interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 31¹, art. 32 alin. (5) lit. a), art. 39, 44, 45, art. 47 alin. (1) și (2), art. 56 alin. (1), (4), (6) și (7) și art. 64 alin. (3) din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, raportate la art. 68 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pronunțată de **Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii**.

În concret, se evidențiază faptul că în materia urbanismului **hotărârea consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal** este un **act administrativ cu caracter normativ**, iar **autorizația de construcție** este **act administrativ individual**.

De altfel, în motivarea prezentei excepții de neconstituționalitate vom avea în vedere, în special, această situație particulară a actelor administrative prin raportare la efectele pe care le generează interpretarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin **Decizia nr. 10/2015**.

Astfel că, **interpretarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție** dispozițiilor **art. 23 din Legea nr. 554/2004**, cu modificările și completările ulterioare, prin care a statuat că efectele sunt răsfrânte și asupra actelor administrative individuale emise în temeiul actului administrativ normativ, care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești, **este de natură a înfrânge o serie de norme constituționale**, după cum vom motiva în cele de mai jos.

În concret, din cele două interpretări ale Înaltei Curți de Casație și Justiție realizate, **pe de o parte, de Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin Decizia nr. 10/2015**, iar, **pe de altă parte, de Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, prin Decizia nr. 12/2021**, rezultă, fără echivoc, că hotărârea judecătorească definitivă prin care s-a anulat hotărârea consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal nu produce efecte doar pentru viitor, ci afectează și autorizațiile de construire emise cu respectarea hotărârii consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal, ca acte administrative individuale, doar pentru că acestea sunt atacate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești.

II. Critici de neconstituționalitate

1. Nesocotirea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție – principiile previzibilității actelor juridice și securității juridice

Conceptul de securitate juridică a fost definit în jurisprudența Curții Constituționale (**Decizia nr. 454/2018, para. 68**) ca fiind *„un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale”*.

Or, interpretarea dispozițiilor **art. 23 din Legea nr. 554/2004**, cu modificările și completările ulterioare, realizată de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 10/2015, conduce, în materia urbanismului, la o soluție legislativă caracterizată de potențialul determinării unor situații juridice caracterizate de insecuritate, lipsă de predictibilitate, inechitate, în totală contradicție cu scopul edictării normei legale.

La momentul edictării normei legale criticate, rațiunea avută în vedere de legiuitor a fost tocmai aceea de a proteja securitatea raporturilor juridice, prin consacrarea efectului pentru viitor a invalidării unui act administrativ cu caracter normativ. Rațiunea edictării **art. 23 din Legea nr. 554/2004**, în sensul producerii pentru viitor a efectelor anulării unui act administrativ normativ, a fost subliniată de Curtea Constituțională în considerentele **Deciziei nr. 126/2015**, în care au fost reținute următoarele: *„pentru persoanele care au avut calitatea de parte în litigiul în care instanța a dispus anularea în tot sau în parte a unui act administrativ unilateral cu caracter normativ, în măsura în care acestea solicită și recunoașterea dreptului pretins, împreună cu reparații, efectele anulării actului se produc în virtutea principiului efectului relativ al hotărârilor judecătorești, producându-se și pentru trecut, în sensul că, pentru părțile din litigiu, anularea actului*

administrativ unilateral cu caracter normativ produce efecte juridice și pentru trecut. Așadar, anularea unui act administrativ unilateral cu caracter normativ, în considerarea dispozițiilor art. 23, produce efecte erga omnes și numai pentru viitor pentru terțele persoane care nu au avut calitatea de parte în litigiul în care s-a pronunțat hotărârea de anulare, după publicarea acestei hotărâri.

Totodată, Curtea observă că pierderea prezumției de legalitate a actelor administrative normative implică, pe de o parte, obligația de conformare a autorităților administrative, care nu mai pot aplica pe viitor textul respectiv și, pe de altă parte, obligarea acestora de a reanaliza, prin prisma noului cadru normativ, plângerile prelabile introduse după această dată pentru recunoașterea dreptului pretins, cu efect pentru viitor.”

Or, interpretarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție nu ține seama de necesitatea respectării principiului securității juridice, aceasta statuând că hotărârea de anulare a actului 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*”. Procedând astfel, Înalta Curte de Casație și Justiție lărgeste caracterul opozabilității erga omnes și numai pentru viitor a hotărârii judecătorești de anulare a actului administrativ unilateral cu caracter normativ și în **privința terților care sunt părți în alte litigii aflate pe rol**, contrar celor reținute de Curtea Constituțională în considerentele Deciziei nr. 126/2015, **care are în vedere aplicabilitatea la plângerile prelabile introduse după data publicării hotărârii de anulare a actului administrativ unilateral cu caracter normativ.**

Este un truism faptul că în materia urbanismului, tocmai pentru a asigura garanții suplimentare în vederea respectării legalității în acest domeniu, întreaga procedură se desfășoară sub controlul autorităților statale, având particularități specifice.

În acest context, orice persoană care obține o autorizație de construire a parcurs, în prealabil, o serie de etape ale procedurii efectuate cu respectarea întocmai a indicațiilor și autorizărilor primite din partea autorităților publice relevante, inclusiv a hotărârii consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal, context în care, are îndreptățirea de a pretinde, din partea statului, o stabilitate firească a actelor administrative emise.

Mai mult, Înalta Curte de Casație și Justiție a pierdut din vedere faptul că, **în general**, efectele unei hotărâri judecătorești au valoare orientativă. Este adevărat că în prezenta cauză hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, sunt general obligatorii, **însă au putere numai pentru viitor**, acest moment fiind legat în cea de-a doua teză a **art. 23 din Legea nr. 554/2004**, cu modificările și completările ulterioare, de momentul publicării efective a acesteia.

Deși interpretarea realizată de Înalta Curte de Casație și Justiție dispozițiilor **art. 23 din Legea nr. 554/2004**, cu modificările și completările ulterioare, pare să satisfacă dezideratul asigurării legalității, principiul securității juridice nu poate fi înfrânt.

Instabilitatea creată prin interpretarea menționată constituie o nesocotire a principiului securității juridice, principiu care exprimă în esență faptul că „*cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă*” (**Decizia nr. 51/2012**).

În măsura în care anularea actului administrativ normativ ar conduce *de plano* la anularea actului administrativ individual, doar pentru că la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, actul administrativ individual era contestat într-o cauză aflată în curs de soluționare pe rolul instanței judecătorești creează o stare de insecuritate juridică. În concret, cetățenii care și-au exercitat drepturile cu respectarea legislației specifice în materie de urbanism, astfel cum aceste norme specifice erau prezumate ca fiind în conformitate cu normele superioare la momentul primirii autorizației de construire, nu pot fi sancționați pentru edictarea de către autoritățile competente a unor documentații de urbanism neconforme cu dispozițiile legale în vigoare.

Mai mult, a admite că o hotărâre de anulare a unui act administrativ normativ produce efecte în litigiile în care se verifică legalitatea actului individual înseamnă că de la momentul emiterii actului administrativ individual și până la finalizarea unui eventual litigiu privind acest act, analiza conformității actului se va realiza în raport cu un cadru legal care se poate schimba în orice moment.

Într-un plan mai larg, legea trebuie să fie suficient de precisă și previzibilă pentru a fi înțeleasă, iar ulterior pentru a fi respectată. Or, din moment ce legiuitorul primar a stabilit clar că hotărârea judecătorească definitivă și irevocabilă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ are putere numai pentru viitor, sintagma „*numai pentru viitor*” nu poate primi o interpretare retroactivă, deoarece destinatarii normei nu se mai bucură de securitate juridică, ci dimpotrivă.

2. Nesocotirea prevederilor art. 15 alin. (2) din Constituție – principiul neretroactivității legii

În context, apreciem că soluția legislativă criticată conține elemente de neconstituționalitate din perspectiva respectării principiului aplicării legii în timp, fiind neconstituțională față de **art. 15 alin. (2) din Constituție**. Principiul neretroactivității impune ca un act normativ nou să nu se aplice actelor îndeplinite conform dispozițiilor actului normativ anterior, ci doar acțiunilor care se efectuează după intrarea în vigoare a acesteia, rămânând valabile cele efectuate în perioada activității legii vechi.

Curtea Constituțională a constatat că „*legea nouă este aplicabilă de îndată tuturor situațiilor care se vor constitui, se vor modifica sau se vor stinge după intrarea ei în vigoare, precum și tuturor efectelor produse de situațiile juridice formate după abrogarea legii vechi*”, precum și faptul că „*O lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să refuze supraviețuirea legii vechi și să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare*”. În acest sens sunt **Deciziile nr. 330/2001, nr. 294/2004 și nr. 458/2003**.

Ceea ce interesează în prezenta cauză sunt *facta pendencia*, adică situațiile juridice în curs de formare, modificare sau stingere la data publicării hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ. În privința acestora, doar legiuitorul poate opta între aplicarea legii noi și ultraactivitatea (supraviețuirea) legii vechi.

După cum am menționat, fundamentul interpretării dispozițiilor **art. 23 din Legea nr. 554/2004**, cu modificările și completările ulterioare, a fost comparația realizată de Înalta Curte de Casație și Justiție între **deciziile Curții Constituționale și hotărârile judecătorești pronunțate**

de instanțele judecătorești în materia contenciosului administrativ prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ.

În ceea ce privește efectele unei decizii pronunțate de Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, aceasta statuează că „în virtutea art. 147 alin. (4) din Constituție, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I, **deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. O decizie de admitere a unei excepții de neconstituționalitate se va aplica în privința raporturilor juridice ce urmează a se naște după publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României - facta futura, precum și cauzelor aflate pe rolul instanțelor judecătorești la momentul publicării acesteia - cauze pendinte, în care respectivele dispoziții sunt aplicabile, indiferent de invocarea excepției până la publicarea deciziei de admitere, precum și, în mod excepțional, acelor situații care au devenit facta praeterita - respectiv cauzelor în care a fost invocată excepția, indiferent dacă până la publicarea acesteia au fost soluționate în mod definitiv, cauze în care este incident motivul de revizuire prevăzut în art. 509 alin. (1) pct. 11 din Codul de procedură civilă**” (pentru explicații pe larg, a se vedea paragrafele 48-51 din Decizia nr. 874 din 18 decembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 2 din 3 ianuarie 2019).

Este evident că efectele deciziilor Curții Constituționale sunt consacrate la nivel constituțional, iar Curtea Constituțională oferă îndrumări în deciziile sale cu privire la aplicarea acestora, pentru a exista claritate în privința exercitării dreptului la o cale de atac, cea a revizuirii.

De altfel, după cum a subliniat și Curtea Constituțională în jurisprudența sa, între **actele de reglementare primară** (legea, ca act juridic al Parlamentului, și ordonanțele Guvernului) și **alte acte de reglementare secundară** nu poate fi pus semnul egalității. Actele de reglementare primară sunt emise în exercitarea puterii legislative, în conformitate cu procedura prestabilită de Constituție, supuse controlului de constituționalitate efectuat de Curtea Constituțională. În timp ce, actele de reglementare secundară (actele administrative normative) sunt emise în vederea organizării executării legii, emană de la puterea executivă, în limitele stabilite prin actul de reglementare primară, fiind supuse controlului de legalitate efectuat de instanțele de contencios administrativ, conform prevederilor **art. 52 și art. 126 din Constituție**.

Or, în acest context, este firesc ca efectele deciziilor Curții Constituționale să nu fie suprapuse peste efectele unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, cele două tipuri de soluții fiind pronunțate pentru rațiuni diferite.

„În cadrul procesului judiciar, excepția de neconstituționalitate se înscrie în rândul excepțiilor de procedură prin care se urmărește împiedicarea unei judecăți care s-ar întemeia pe o dispoziție legală neconstituțională. Constatarea neconstituționalității unui text de lege ca urmare a invocării unei excepții de neconstituționalitate trebuie să profite autorilor acesteia și nu poate constitui doar un instrument de drept abstract, întrucât și-ar pierde caracterul concret. Neconstituționalitatea unei dispoziții legale nu are numai o funcție de prevenție, ci și una de reparație, întrucât ea vizează în primul rând situația concretă a cetățeanului lezat în drepturile sale prin norma criticată” (**Decizia nr. 392/2020**).

Așadar, neconstituționalitatea unui act de reglementare primară (legea, ca act juridic al Parlamentului sau ordonanțele Guvernului) este o *sanțiune* specifică dreptului constituțional. În acest context, identitatea pe care o efectuează Înalta Curte de Casație și Justiție în decizia sa între conținutul **art. 23 din Legea nr. 554/2004**, cu modificările și completările ulterioare, și **art. 147 alin. (4) din Constituție** este de natură a aduce atingere și **principiului neretroactivității legii**.

chiar dacă finalitatea ambelor demersuri este o invalidare a unei norme juridice, fizionomia juridică este fundamental diferită.

Pe de altă parte, neconstituționalitatea normelor legale ce pot face obiectul controlului de constituționalitate poate fi constatată doar de către Curtea Constituțională și, în esență, are semnificația încălcării normelor și principiilor constituționale de către legiuitorul primar sau delegat. În timp ce, verificarea legalității unui act administrativ normativ se încadrează într-un plan mai larg, în care, de regulă, puterea judecătorească verifică dacă puterea executivă a respectat limitele trasate de puterea legislativă. Astfel că, efectele **general obligatorii și cu putere numai pentru viitor**, ale hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, trebuie raportate la specificul unui proces desfășurat în fața unei instanțe judecătorești.

Mai mult, **neconstituționalitatea unei norme legale și nulitatea din dreptul administrativ** sunt instituții juridice distincte. În acest sens, prin **Decizia nr. 392/2020**, Curtea Constituțională a statuat că „*într-adevăr există o diferență semantică între declararea (noțiune folosită în textul criticat) și constatarea (noțiune folosită în textul Constituției) neconstituționalității unui text legal, fără ca aceasta să aibă, însă, vreo semnificație diferită în planul efectelor deciziei Curții Constituționale. Constatarea neconstituționalității echivalează cu înfrângerea prezumției de constituționalitate a normei, decizia astfel pronunțată având putere numai pentru viitor, așa cum rezultă din jurisprudența anterioară a Curții Constituționale, iar situațiile juridice epuizate și definitiv consolidate nu mai pot fi repuse în discuție, ele fiind rezultatul prezumției de constituționalitate de care s-a bucurat norma respectivă la acel moment. Neconstituționalitatea este o sancțiune de drept constituțional, răstoarnă o prezumție de natură normativă primară, se aplică pentru viitor și are efecte distincte de nulitate, care, la rândul său, are un regim juridic specific în materie civilă, penală sau administrativă, astfel că nu se poate realiza nicio paralelă între acestea. Prin urmare, ambele noțiuni folosite desemnează aceeași realitate juridică sub aspectul efectelor deciziei Curții Constituționale, circumscriindu-se ideii de stabilire a neconstituționalității*”.

Totodată, Curtea Constituțională a subliniat că între **excepția de nelegalitate** (din contenciosul administrativ) și **excepția de neconstituționalitate** nu poate fi pus semnul egalității, stabilind că „*În ceea ce privește pretinsa neconstituționalitate a prevederilor criticate raportat la principiul egalității, critică formulată din perspectiva comparației pe care o face autorul excepției de neconstituționalitate între excepția de nelegalitate și excepția de neconstituționalitate și actele normative supuse celor două tipuri de control, Curtea constată că aceasta nu poate fi reținută. (...) Or, Curtea constată că aceste tipuri de control au regimuri constituționale diferite, Constituția prevăzând în mod concret, pe de o parte, la art. 146 categoriile de acte infra-constituționale ce pot forma obiectul controlului de constituționalitate, iar, pe de altă parte, la art. 126 alin. (6) menționând actele administrative ale autorităților publice ce pot fi supuse controlului pe calea contenciosului administrativ, iar regulile de procedură sunt reglementate prin legi distincte, în virtutea prevederilor constituționale*” (**Decizia nr. 32/2022**).

Desigur, sancțiunea nulității cunoaște particularități specifice în diferite ramuri de drept, însă indiferent de aceste particularități, în nici un caz nu poate fi echivalată cu neconstituționalitatea unei norme legale, pentru a se ajunge la concluzia că soluțiile pronunțate de cele două instanțe (instanța de contencios constituțional și cea de contencios administrativ) sunt similare.

Astfel că, normele legale criticate prevăd, fără echivoc, faptul că hotărârile judecătorești definitive și irevocabile 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**, stabilindu-se de către legiuitorul primar și faptul că acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor.

Este evident că legiuitorul nu doar că a avut în vedere ideea aplicării doar pentru viitor, ci chiar se accentuează, prin cuvântul „*numai*” ce precede sintagma „*pentru viitor*”, nicidecum celor în curs de soluționare.

Privită în ansamblu, modificarea cadrului normativ ca urmare a admiterii unei acțiuni în anularea unui act administrativ normativ nu poate să afecteze legalitatea actelor administrative individuale emise în temeiul dispozițiilor legale pentru care opera pe deplin prezumția de legalitate la momentul emiterii actului individual, fără o analiză a tuturor particularităților specifice fiecărei situații. În lipsa unei asemenea rigurozități, modificarea actului administrativ individual ar avea caracter retroactiv a condițiilor de validitate.

3. Nesocotirea prevederilor art. 21 alin. (3) din Constituție – dreptul la un proces echitabil

Dispozițiile **art. 23 din Legea nr. 554/2004**, cu modificările și completările ulterioare, în interpretarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție contravin dreptului la un proces echitabil prin aplicarea unei hotărâri de anulare a unui act administrativ normativ litigiilor pendinte, fără nici o condiționare. În context, se ajunge, **pe de-o parte**, la o incertitudine totală cu privire la normele de drept aplicabile în litigiul respectiv, inclusiv cu privire la procedura de urmat, iar, **pe de altă parte**, la încălcarea principiului egalității armelor.

Faptul că hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ generează 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, fără a se ține cont de efectele particulare ale invalidării actului administrativ normativ asupra actului administrativ individual **este de natură a avantaja doar o parte din proces în detrimentul celeilalte**. Or, a lipsi de posibilitatea ca procesul în curs să continue sub imperiul actului normativ sub care a început sau să se ofere posibilitatea de a se adapta hotărârea pronunțată particularităților unei cauze pendinte este de natură să rupă echilibrul procesual, egalitatea armelor și să afecteze, astfel, echitatea procesului, ca drept fundamental reglementat de **art. 21 alin. (3) din Constituție**.

Apreciem că numai în aparență soluția pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în interpretarea **art. 23 din Legea nr. 554/2004**, cu modificările și completările ulterioare, reprezintă o soluție favorabilă. În concret, în materia urbanismului, soluția favorizează doar o parte, mai exact partea care a contestat hotărârea consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal, care, în fapt, a intenționat să anuleze toate actele administrative individuale (autorizațiile de construire) emise în baza actului administrativ normativ (hotărârea consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal) și defavorizează beneficiarii actelor administrative individuale, deși au respectat toate cerințele dintr-un act administrativ normativ. Mergând pe aceeași logică, acestora din urmă nu li se oferă nici măcar posibilitatea de a se apăra în procesele pornite împotriva lor, ci, în optica Înaltei Curți de Casație și Justiție, toate aceste procese ar trebui supuse în mod firesc aceluiași tratament juridic.

În aceste condiții, se pierde din vedere principiul egalității armelor ce reprezintă o garanție a procesului echitabil, iar sfera sa de aplicare se circumscrie tuturor categoriilor de litigii, incluzând și dreptul fundamental la caracterul contradictoriu. Or, în momentul în care 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, echilibrul just dintre părți este înfrânt.

În practică, principiul egalității armelor semnifică tratarea egală a părților, pe toată durata desfășurării procedurii în fața unui tribunal, fără ca una dintre ele să fie avantajată în raport cu cealaltă parte din proces. Acest principiu, ca o condiție esențială a unui proces echitabil, atribuie dreptul fiecărei părți să i se ofere posibilitatea rezonabilă de a-și susține propria cauză, în condiții care să nu o plaseze într-o situație de net dezavantaj, în raport cu partea adversă (a se vedea, Cauza *Ringelsen contra Austriei* sau Cauza *Ankerl contra Suediei*).

În condițiile în care însăși Înalta Curte de Casație și Justiție identifică hotărârea consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal cu un act administrativ normativ, se poate aduce în discuție faptul că aplicarea unor noi dispoziții legale, în cazul în care un act administrativ normativ a fost anulat, în litigiile pendinte este neconstituțională, în anumite circumstanțe.

Mai mult, obligația părților de a-și exercita drepturile procesuale cu respectarea dispozițiilor stabilite de lege reprezintă expresia aplicării principiului privind dreptul persoanei la judecarea procesului său în mod echitabil și într-un termen rezonabil, potrivit prevederilor art. 6 parag. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, instituirea unor reglementări care să prevină abuzurile servind unei bune administrări a justiției, precum și necesității aplicării și respectării drepturilor și garanțiilor procesuale ale părților (**Decizia nr. 717/2011**). „Noțiunea de proces echitabil presupune egalitatea mijloacelor în ceea ce privește părțile, adică posibilitatea ca fiecare dintre acestea să își expună cauza în fața instanței, în condiții care să nu o dezavantajeze în mod semnificativ față de partea adversă” (**Decizia nr. 320/2004**).

4. Nesocotirea prevederilor art. 44 alin. (1) din Constituție coroborat cu art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale – dreptul de proprietate privată

Procedura de autorizare a executării lucrărilor de construcții începe odată cu depunerea cererii pentru emiterea certificatului de urbanism în scopul obținerii, ca act final, a autorizației de construire. Certificatul de urbanism are prin excelență un caracter informativ și permite solicitantului să dispună de un ansamblu de informații asupra dreptului urbanismului și servituțiilor administrative în vigoare, precum și utilitățile pentru terenul care face obiectul cererii, pentru a decide în privința edificării unui imobil.

Caracterul real al actelor de urbanism, în special al autorizațiilor de construire, rezultă din prevederile **art. 7 alin. (14) din Legea nr. 50/1991** privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, care prevede că „Valabilitatea autorizației se menține în cazul schimbării investitorului, înaintea finalizării lucrărilor, cu condiția respectării prevederilor acesteia și a înscrierii în cartea funciară a modificărilor intervenite cu privire la drepturile reale imobiliare”. Se evidențiază astfel faptul că autorizația de construire este eliberată avându-se în vedere terenul vizat și proiectul de construcție preconizat.

O eventuală eroare săvârșită de autoritățile publice în elaborarea documentațiilor de urbanism, atât a hotărârii consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal, care este un act

administrativ normativ, sau a autorizației de construire, ca act administrativ individual, nu poate fi pur și simplu reparată pe seama particularilor, sub pretextul asigurării respectării legalității, cu nesocotirea dreptului de proprietate privată. În acest sens, avem în vedere și faptul că instanța de contencios constituțional a statuat că *„un stat de drept este acela care, pe de o parte, își protejează cetățenii în fața posibilelor abuzuri ale autorităților sale și care, pe de altă parte, este reprezentat de o administrație publică eficientă, care să respecte, în activitatea sa, principiile generale ale dreptului administrativ, precum previzibilitatea normelor juridice, stabilitatea juridică și încrederea legitimă”* (**Decizia nr. 461/2013**).

De asemenea, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că *„Legiuitorul ordinar este competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atribuțiilor dreptului de proprietate, în accepțiunea principială conferită de Constituție, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime ale altor subiecți de drept, instituind astfel niște limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat”* (**Decizia nr. 232/2005, Decizia nr. 1046/2010**).

În aceste condiții, faptul că hotărârea de anulare a unui act administrativ normativ produce efecte în litigiile în care se verifică legalitatea actului individual conduce în mod direct la o anulare a documentelor de urbanism, inclusiv a autorizației de construire, ca act administrativ individual, fără a se disputa particularitățile specifice fiecărei situații în parte conduce la nesocotirea dreptului de proprietate privată. În aceeași logică, garanțiile stabilite pentru protejarea drepturilor și intereselor persoanelor, în particular, sau ale comunității locale, în general, împotriva arbitrarului autorităților publice competente să elaboreze și să modifice documentațiile de urbanism sunt înfrânte din moment ce beneficiarul unei autorizații de construire, care după obținerea întregii documentații și-a edificat un imobil, va fi afectat *de plano*, fără a fi puse în discuție garanțiile dreptului său de proprietate în cadrul unui litigiu.

Anularea unei autorizații de construire (actul administrativ individual), ca urmare anulării actului administrativ normativ (documentația de urbanism), pentru simplul motiv că la momentul rămânerii definitive a hotărârii de anulare a actului normativ era pendinte un litigiu având ca obiect anularea actului individual, așadar pentru un potențial motiv de nulitate subsecvent, și fără a ține seama de circumstanțele concrete, conduce la afectarea însăși a substanței dreptului de proprietate.

Astfel că, în măsura în care dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004, în interpretarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție, sunt aplicabile în materia urbanismului, fără a se ține seama de specificul acestui domeniu, statul aduce atingere limitelor previzibile ale dreptului de proprietate, generând o incertitudine juridică incompatibilă cu cerințele impuse de garanția constituțională a respectării proprietății.

Din moment ce actul administrativ normativ stabilește anumite limite ale dreptului de proprietate (astfel cum este cazul documentației de urbanism), eliberarea autorizației de construire se realizează în conformitate cu aceste limite și reprezintă o situație juridică protejată de art. 44 din Constituție.

Se remarcă potențialul neconstituțional al textului examinat și din perspectiva dispozițiilor **art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale**.

Conceptul de *„așteptare legitimă”* în contextul art. 1 din Protocolul nr. 1 a fost prima dată elaborat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza Pine Valley Developments Ltd și alții împotriva Irlandei. Curtea a constatat că o s-a creat o *„așteptare legitimă”* atunci când a fost acordat certificatul de urbanism în temeiul căruia societățile reclamante au achiziționat terenul în vederea

dezvoltării acestuia. Certificatul de urbanism, care nu putea fi revocat de autoritatea abilitată în materie de urbanism, era „o parte integrantă a proprietății societăților”.

Speranța legitimă s-a conturat ca un element sau un corolar al dreptului de proprietate revendicat, ce cade sub incidența protecției art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Cu toate acestea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a precizat că, speranța de a dobândi o valoare patrimonială nu dobândește caracter legitim **decât dacă se întemeiază pe o dispoziție legală sau pe o decizie judiciară** (Decizia din 10 iulie 2002, pronunțată în Cauza Gratzinger și Gratzingerova contra Republicii Cehe)³.

Astfel că deținătorul unei autorizații de construire are cel puțin până la momentul anulării acesteia de către instanța judecătorească o speranță legitimă.

Prin urmare, având în vedere competența sa generală în privința protecției drepturilor și libertăților omului, Avocatul Poporului apreciază că **argumentele de neconstituționalitate reținute justifică propunerea de către Curtea Constituțională a unei soluții de admitere a prezentei excepții de neconstituționalitate.**

Avocatul Poporului,



Renate WEBER

³ http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2020/10/Guide-Art.-1-Protocol-1_30.04.2020_RO.pdf