

Curtea Constituțională anulează interpretarea dată de Înalta Curte de Justiție într-o decizie cheie privind efectele actului administrativ normativ anulat. Implicații asupra validității autorizațiilor de construire



Roxana Iordache
Managing Associate,
KPMG Legal -
Toncescu și Asociații

Ioana Grigoriu
Counsel,
Co-Head of Real Estate,
KPMG Legal -
Toncescu și Asociații

Alexandru Mocănescu
Partner,
Co-Head of Real Estate,
KPMG Legal -
Toncescu și Asociații

La data de 11 mai 2015, Înalta Curte de Casație și Justiție a pronunțat Decizia nr. 10 prin care se menționează ca o hotărâre judecătorească definitivă pronunțată cu privire la anularea în tot sau în parte a unui act administrativ cu caracter normativ produce efecte și asupra unui act administrativ individual emis în temeiul actului inițial, dacă la data publicării hotărârii judecătorești de anulare actul administrativ individual este contestat într-o cauză aflată în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești („Decizia 10”).

Contextul acestei decizii a fost dat de anularea unor norme metodologice în materie fiscală aprobate printr-un ordin al președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate și efectele unei astfel de anulari asupra unei decizii de impunere, emisă în temeiul ordinului, care la rândul său era contestată în instanță.

Dispoziția legală asupra careia Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat în Decizia 10 a fost articolul 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 („**Legea 554**”) care prevede că o hotărâre judecătorească definitivă prin care se anulează în tot sau în parte un act administrativ normativ este general obligatorie și va produce efecte „numai pentru viitor”, de la data publicării ei în Monitorul Oficial al României.

În esență, pe baza interpretării articolului menționat mai sus și a considerentelor pe care le vom prezenta în continuare, Înalta Curte de Casație și Justiție a decis că orice act administrativ individual emis în temeiul unui act administrativ cu caracter normativ anulat trebuie invalidat *de plano*.

Efectele Deciziei 10 au început să fie invocate abia recent, când unele din planurile urbanistice zonale („**PUZ**”) ale Municipiului București au fost anulate și diverse entități au început să conteste autorizațiile de construire („**AC**”) emise în temeiul acestora.

Astfel, prin referire la Decizia 10, reclamanții au început să solicite anularea AC-urilor (i.e., acte administrative individuale) pe temeiul anularii anterioare a PUZ-urilor (care sunt considerate acte administrative cu caracter normativ conform Deciziei (RIL) nr. 12 din 28 iunie 2021 emisă de Înalta Curte de Casație și Justiție), în baza cărora au fost emise respectivele AC-uri.

Această situație a generat un grad ridicat de incertitudine asupra pieței imobiliare, deoarece orice dezvoltator s-a temut că, deși deținea o AC valabilă, s-ar fi putea confrunța, în orice moment, cu scenariul în care AC ar putea fi contestată în timpul lucrărilor de construcție, determinând suspendarea activității sale, sau chiar mai rău, după finalizarea clădirii, conducând la imposibilitatea dezvoltatorului de a mai dispune de investiția realizată. În ambele

cazuri, apariția unor astfel de scenarii ar putea însemna pentru majoritatea dezvoltatorilor imobiliari afectați prabușirea afacerilor lor.

Prin Decizia nr. 208 din 9 aprilie 2025 („**Decizia CCR**”), Curtea Constituțională a României a decis ca interpretarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia 10 dispozițiilor art. 23 din Legea 554 este neconstituțională, din motivele pe care le vom prezenta mai jos.

Argumentele în temeiul Deciziei 10

Problema juridică analizată prin Decizia 10 a avut ca obiect o decizie definitivă de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ și efectul ei asupra unui act administrativ individual emis în temeiul celui dintâi, în următoarele scenarii: (i) dacă actul individual a fost emis după publicarea deciziei de anulare sau, (ii) deși a fost emis înainte de aceasta decizie, actul individual era contestat în cadrul unui litigiu pendent la momentul deciziei de anulare.

Principiul reglementat de Legea 554 și reiterat prin Decizia 10 este că decizia de anulare produce efecte generale față de orice terț, doar pentru viitor. În temeiul acestuia și în ceea ce privește prima ipoteză, orice act administrativ individual emis în baza sau prin referire la actul normativ anulat, după publicarea deciziei relevante, ar trebui să fie considerat lovit de nulitate și lipsit de efecte juridice.

În ceea ce privește cea de-a doua ipoteză, Înalta Curte de Casație și Justiție a decis că nu ar trebui să se facă nicio distincție (prin raportare la efectele în cazul primei ipoteze), dacă actul administrativ individual a făcut obiectul unui litigiu pendent la momentul publicării hotărârii relevante.

Înalta Curte de Casație și Justiție a asimilat această situație cu cea a excepției de neconstituționalitate, în cazul careia dispozițiile declarate neconstituționale nu ar mai fi aplicabile în dosarul în care a fost invocată analiza lor și nici în alte dosare aflate pe rol în care respectivele dispoziții ar fi altfel aplicabile.

Din această perspectivă, Înalta Curte de Casație și Justiție a considerat că soluția contrară, adică imposibilitatea invocării deciziei de anulare a unui act administrativ normativ în cadrul unui dosar distinct având ca obiect contestarea unui act administrativ individual emis în temeiul primului, ar constitui o încălcare a dreptului de acces la justiție. Din această perspectivă, s-a considerat că demersul persoanei vătămate împotriva actului administrativ individual ar fi lipsit de finalitate practică.

Oponenții argumentelor prezentate de Înalta Curte de Casație și Justiție în Decizia 10 au invocat încălcarea principiilor neretroactivității și securității juridice, după cum vom detalia mai jos.

Argumentele formulate în Decizia CCR

În primul rând, Curtea Constituțională reține ca Înalta Curte de Casație și Justiție ofera o soluție absolută și lipsită de nuanțare în interpretarea articolului 23 din Legea 554 în ceea ce privește efectele unui act administrativ individual emis în baza unui act cu caracter normativ anulat.

Înalta Curte nu face nicio distincție în ceea ce privește aplicarea efectivă a deciziei de anulare a actului administrativ normativ în cazul litigiilor pendinte, ceea ce înseamnă ca nu diferențiază între (i) dosarele care se referă la anularea unui act administrativ individual ca efect al anularii actului cu caracter normativ și (ii) dosarele întemeiate pe orice alte motive pentru care aceste acte individuale au fost contestate.

Prin urmare, în temeiul interpretării date de Înalta Curte de Casație și Justiție, instanța competentă să se pronunțe asupra unui litigiu pe rol în care a fost contestat un act administrativ individual nu ar mai continua analiza pe fondul cauzei, ci ar considera actul ineficient *de plano*.

Din această perspectivă, Curtea Constituțională consideră că o astfel de interpretare ar afecta actul de justiție. De asemenea, menționează că instanțele competente trebuie să efectueze o analiză de la caz la caz a aplicării dispozițiilor nulității și să evalueze dacă sunt îndeplinite condițiile acesteia, prin raportare la toate împrejurările de fapt și de drept ale fiecărei spețe.

În al doilea rând, Curtea Constituțională indică faptul că legalitatea unui act administrativ individual trebuie analizată prin raportare la dispozițiile legale aplicabile la momentul emiterii sale, conform principiului *tempus regit actum*.

Cu toate acestea, în baza Deciziei 10, originea nulității unui act administrativ individual nu ar fi determinată de cauzele preexistente sau concomitente cu emiterea actului (conform regulii generale), ci de unele ulterioare emiterii actului – adică anularea actului administrativ normativ în temeiul căruia a fost emis actul administrativ individual.

În viziunea Curții Constituționale, o astfel de interpretare ar putea afecta securitatea juridică a actelor și pune sub semnul întrebării prezumția că acestea sunt emise legal de autoritățile competente. Mai mult, aceasta a subliniat faptul că securitatea actelor și raporturilor juridice trebuie să fie unul dintre elementele fundamentale ale statului de drept și o garanție a drepturilor și libertăților cetățenilor.

Din această perspectivă, Curtea Constituțională consideră, de asemenea, că interpretarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție asupra prevederilor articolului 23 din Legea 554 reprezintă nu doar o amenințare la adresa ordinii constituționale, ci o încălcare efectivă a acesteia.

De asemenea, este important de remarcat că o parte dintre judecătorii care s-au pronunțat asupra acestei chestiuni au avut un punct de vedere diferit față de cel al majorității. În opinia lor separată aceștia menționează că situația adusă în atenția Curții Constituționale ar fi trebuit să fie respinsă, considerând că interpretarea oferită prin Decizia 10 nu exclude o interpretare nuanțată a dispoziției legale, intrând în sfera atribuțiilor instanțelor competente să analizeze și decida de la caz la caz.

Considerăm că este important să menționăm, de asemenea, alte argumente valide aduse de autorul acestei cereri (i.e., Avocatul Poporului) și prezentate în fața Curții Constituționale, cum ar fi:

1. *Încalcarea principiului neretroactivității:*

Asimilarea efectelor excepției de neconstituționalitate cu cele ale nulității unui act administrativ, realizată de către Înalta Curte de Casație și Justiție, încalca principiul neretroactivității, întrucât anularea actelor administrative produce efecte doar pentru viitor (această excepție de la regula generală a efectelor nulității este reglementată expres de Legea 554).

2. *Neconstituționalitatea unei dispoziții legale și nulitatea în dreptul administrativ sunt două instituții juridice distincte:*

Pe de o parte, excepția de neconstituționalitate urmărește să asigure conformitatea dispozițiilor legale cu legea fundamentală, reprezentând astfel o excepție procedurală și o sancțiune specifică în temeiul dreptului constituțional, aplicată exclusiv de către Curtea Constituțională. Pe de altă parte, sancțiunea nulității are un spectru mai larg de aplicare, fiind relevantă pentru întreaga legislație civilă, administrativă și penală. În ceea ce privește dreptul administrativ, instanțele pot aplica sancțiunea nulității în cazul în care actul emis de autoritățile executive încalca normele stabilite de forul legislativ. Din această perspectivă, nu se poate pune semnul egalității între cele două.

3. *Încalcarea dreptului de proprietate și a garanțiilor acestuia:*

În practică, din punct de vedere comercial, se pare că Decizia 10 a avut un impact mai mare asupra documentelor vizând construcțiile (de exemplu, autorizațiile de construire) decât în cazul oricărui alt act administrativ. Din această perspectivă, efectele Deciziei 10 asupra acestor documente tind să afecteze dreptul de proprietate, întrucât beneficiarii autorizațiilor de construire sunt prejudiciați în posibilitatea lor de valorificare a imobilelor, și pare că nu beneficiază de previzibilitatea și securitatea actelor care reglementează cadrul în care o astfel de valorificare poate fi realizată.

În concluzie, Decizia Curții Constituționale pare să creeze un cadru mai sigur și mai previzibil în materia aplicării actelor administrative. Noul mediu ar trebui să ofere un cadru juridic mai sigur și orientat spre susținerea afacerilor, contribuind în același timp la o piață mai stabilă atât pentru investitorii naționali, cât și pentru cei internaționali care operează în România.