

Decizia Î.C.C.J. nr. 45/2016 privind examinarea sesizării formulate de Curtea de Apel Cluj - Secția a III-a de contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 1.216/33/2015

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 386 din 23/05/2017

## COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT

Dosar nr. 1.886/1/2016

P

Ionel Barbă - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal - președintele completului  
Simona Camelia Marcu - 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  
Angelica Denisa Stănișor - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Rodica Florica Voicu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Dana Iarina Vartires - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Emilia Claudia Vișoiu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal  
Cristian Daniel Oana - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ce formează obiectul Dosarului nr. 2.160/1/2016 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. 27<sup>4</sup> alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare (Regulamentul).

Ședința este prezidată de domnul judecător Ionel Barbă, președintele Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

La ședința de judecată participă domnul Aurel Segărceanu, magistrat-asistent la Secțiile Unite, desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27<sup>6</sup> din Regulament.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ia în examinare sesizarea formulată de Curtea de Apel Cluj - Secția a III-a de contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 1.216/33/2015 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarelor chestiuni de drept:

"- Dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 554/2004), se interpretează în sensul că motivul de revizuire este admisibil în baza unor decizii ale Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) ulterioare hotărârii a cărei revizuire se cere și în lipsa invocării dispozițiilor de drept unional în litigiul de bază sau motivul de revizuire este admisibil doar în baza deciziilor CJUE existente la data pronunțării hotărârii a cărei revizuire se cere și în condițiile invocării respectivelor dispoziții în litigiul de bază?

- în ipoteza admisibilității cererii de revizuire, **care este termenul în care se poate formula cererea de revizuire** întemeiată pe dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004?"

Magistratul-asistent prezintă referatul cu privire la obiectul sesizării, arătând că la dosar au fost depuse punctele de vedere ale curților de apel, însoțite, după caz, de hotărâri judecătorești relevante, precum și raportul întocmit de judecătorul-raportor; de asemenea, se arată că raportul a fost comunicat părților, potrivit dispozițiilor art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă, iar Spânu Paul Norocel, având calitatea de revizuent în dosarul de sesizare, a formulat punct de vedere ("observații") referitor la raport. Se arată, de asemenea, că la dosar au fost depuse punctele de vedere formulate de specialiștii în materie din cadrul Facultății de Drept a Universității "Alexandru Ioan Cuza" din Iași (Colectivul de drept privat: prof. univ. dr. Gheorghe Durac, lect. univ. dr. Dan Constantin Măță și lect. univ. dr. Nicolae-Horia Țiț) și Facultății de Drept a Universității de Vest din Timișoara (conf. univ. dr. Raluca Bercea).

În urma deliberărilor, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept rămâne în pronunțare asupra sesizării.

## ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra chestiunilor de drept cu care a fost sesizată, constată următoarele:

### I. Titularul și obiectul sesizării

1. Curtea de Apel Cluj - Secția a III-a de contencios administrativ și fiscal, prin încheierea din 25 ianuarie 2016, pronunțată în Dosarul nr. 1.216/33/2015, a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile prin care să dea o rezolvare de principiu cu privire la chestiunile de drept sus-menționate.

### II. Expunerea succintă a procesului. Obiectul investirii instanței care a solicitat pronunțarea unei hotărâri prealabile. Stadiul procesual în care se află pricina

2. Prin acțiunea înregistrată pe rolul Tribunalului Cluj, reclamantul, în contradictoriu cu pârâta Casa de Asigurări de Sănătate a Județului Cluj, a solicitat anularea Deciziei E nr. 478 din 13.06.2013 emisă de pârâtă, prin care s-a soluționat contestația administrativă, precum și anularea deciziilor de impunere nr. 363.916/1/22.04.2013 și nr. 363.916/1/22.04.2013 privind stabilirea contribuției la F.N.U.A.S.S. și a accesoriilor aferente pe perioada 2006-2012.

3. Reclamantul a criticat actele contestate ca fiind emise cu încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (4), art. 44 și 47 din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Codul de procedură fiscală), respectiv cu nesocotirea principiului consacrat de art. 218 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 95/2006), cu referire la art. 259 alin. (7) și (8) din același act normativ, în forma existentă la data emiterii deciziilor de impunere; nu au fost invocate critici legate de încălcarea dispozițiilor de drept material european referitoare la protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal. Ulterior, în ședința publică din 7 iulie 2014, reclamantul și-a precizat verbal acțiunea inițială, invocând Sentința civilă nr. 835/2012 a Curții de Apel București, prin care s-au anulat în parte dispozițiile art. 35 alin. (1) din Ordinul președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate (C.N.A.S.) nr. 617/2007 în privința posibilității organului competent de a emite decizii de impunere.

4. Prin Sentința nr. 4.809 din 11 iulie 2014, Tribunalul Cluj - Secția mixtă de contencios administrativ și fiscal, de conflicte de muncă și asigurări sociale a admis acțiunea, astfel cum a fost precizată, și a anulat actele administrativ fiscale atacate, reținând, în esență, că pârâta nu are competența legală de a emite titluri de creanță.

5. Prin Decizia nr. 327 din 14 ianuarie 2015, Curtea de Apel Cluj - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a admis recursul declarat de autoritatea pârâtă, a casat sentința atacată și, rejudecând cauza, a respins acțiunea, reținând, în esență, că anularea parțială a dispozițiilor art. 35 alin. (1) din Ordinul președintelui C.N.A.S. nr. 617/2007 în privința posibilității organului competent de a emite decizii de impunere își produce efecte numai pentru viitor, iar nu în litigiul pendinte, iar, pe de altă parte, în speță, sunt aplicabile principiile solidarității și obligativității participării la sistemul asigurărilor sociale de sănătate.

6. Împotriva hotărârii pronunțate de instanța de recurs a formulat cerere de revizuire intimatul-reclamant, în temeiul dispozițiilor art. 21 din Legea nr. 554/2005, invocând Hotărârea CJUE pronunțată la 1 octombrie 2015 în Cauza C-201/14.

### III. Dispozițiile legale supuse interpretării

7. Legea nr. 554/2004:

Art. 21. - Căile extraordinare de atac

(...)

(2) Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin

derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), la cererea temeinic motivată a părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare."

#### **8. Notă:**

a) Prin Decizia Curții Constituționale nr. 1.609 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 70 din 27 ianuarie 2011, prevederile art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004 au fost declarate neconstituționale.

b) Prin Legea nr. 299/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 916 din 22 decembrie 2011, a fost abrogat alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004.

c) Prin Decizia Curții Constituționale nr. 1.039 din 5 decembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 61 din 29 ianuarie 2013, dispozițiile Legii nr. 299/2011, care au abrogat alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004, au fost declarate neconstituționale; de asemenea, prevederile art. 21 alin. (2) teza întâi și a treia din Legea nr. 554/2004, reintrate în fondul activ al legislației, conform acestei decizii a Curții Constituționale, subsecvent, au fost declarate neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de recurs, cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, atunci când nu evocă fondul cauzei.

d) În consecință, art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este în continuare în vigoare, ca efect al Deciziei Curții Constituționale nr. 1.039 din 5 decembrie 2012, însă numai în ceea ce privește tezele întâi și a treia, iar teza întâi este constituțională numai în măsura în care se interpretează în sensul că pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de recurs cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, indiferent dacă acestea evocă sau nu fondul cauzei (consecință rezultând, per a contrario, din aceeași decizie a Curții Constituționale).

e) Teza a doua a art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, care stabilea termenul declarării revizuirii și data de la care acesta începe să curgă, a fost declarată neconstituțională, iar legiuitorul nu a intervenit pentru punerea în acord a dispozițiilor declarate neconstituționale cu dispozițiile Constituției, respectiv pentru a reglementa termenul de revizuire cu respectarea considerentelor Deciziei nr. 1.609 din 9 decembrie 2010 a Curții Constituționale.

#### **IV. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea chestiunii de drept**

9. Din cuprinsul încheierii de sesizare rezultă că părțile au formulat următoarele observații cu privire la problemele de drept supuse dezlegării:

**A)** Revizuentul a apreciat că, deși nu există un termen cert de introducere a cererii de revizuire întemeiate pe dispozițiile art. 21 din Legea nr. 554/2004, totuși jurisprudența s-a cristalizat în sensul că este aplicabil, în mod corespunzător, termenul de 3 luni de la data publicării hotărârii CJUE în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. În ce privește chestiunea admisibilității cererii de revizuire, revizuentul a invocat jurisprudența CJUE (Hotărârea pronunțată în Cauza Târșia, C-69/14, pct. 30), arătând că, potrivit acesteia, instanța națională are posibilitatea de a reveni asupra unei hotărâri care are autoritate de lucru judecat, în cazul în care normele de procedură interne prevăd acest lucru, pentru a restabili conformitatea situației în discuție în litigiul principal cu dreptul Uniunii; de asemenea, a invocat Hotărârea CJUE Kempter (Cauza C-2/06).

**B)** Intimata a apreciat că, în speță, este aplicabil termenul general de revizuire de o lună, prevăzut de art. 511 din Codul de procedură civilă, întrucât un alt termen nu este reglementat. Cu privire la chestiunea admisibilității din perspectiva unei hotărâri CJUE ulterioare, intimata nu și-a exprimat punctul de vedere.

#### **V. Punctul de vedere al completului de judecată care a formulat sesizarea**

##### **A. Cu privire la admisibilitatea sesizării**

10. Instanța de trimitere a apreciat că sunt îndeplinite cerințele prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, reținând următoarele:

- soluționarea litigiului depinde de modul de interpretare a prevederilor art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004;

- problema de drept enunțată este nouă, chiar dacă instanța supremă s-a pronunțat prin decizii de speță, fie și tangențial, în legătură cu admisibilitatea cererii. Totuși problema admisibilității cererii de

revizuire din perspectiva unei hotărâri CJUE ulterioare nu a fost analizată în mod explicit și cu valoare de principiu de instanța supremă, nefiind stabilit cu valoare de principiu nici care este durata termenului și data de la care acesta începe să curgă;

- problema de drept nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, conform evidențelor Înaltei Curți de Casație și Justiție, consultate la data sesizării în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile.

## **B. Cu privire la chestiunile de drept ce formează obiectul sesizării**

11. Prima chestiune de drept se referă la ipoteza în care, ulterior deciziei a cărei revizuire se solicită, a survenit o hotărâre pronunțată de CJUE în cadrul procedurii prevăzute de art. 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), situație în care se pune problema admisibilității cererii de revizuire întemeiate pe art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

12. Textul art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 se referă strict la **principiul priorității dreptului european**, care înseamnă că dreptul Uniunii, în integralitatea sa, indiferent de rangul normei de drept a Uniunii (primar sau derivat), primează asupra dreptului național în ansamblul său, inclusiv în fața normelor sale constituționale. Cu alte cuvinte, premisa acestui principiu rezidă în aceea că în situația unui concurs de norme juridice naționale și unionale, care reglementează diferit același tip de relații sociale, întâietate prezintă pentru soluționarea aspectului litigios reglementarea la nivel european. Însă textul precitat nu a avut în vedere la momentul adoptării sale hotărârile ulterioare pronunțate de CJUE. Că este așa rezultă din împrejurarea că termenul, în reglementarea prevăzută la teza a II-a a normei înscrise la art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, anterior declarării ca neconstituțională nu curgea de la momentul publicării hotărârii CJUE în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, ci de la momentul comunicării hotărârii a cărei revizuire se solicita. În acest sens, doctrina de specialitate de la epoca introducerii acestui nou motiv de revizuire, văzut ca un remediu național în cazul încălcării principiului priorității dreptului european, a subliniat că s-au instituit reguli speciale de procedură menite să asigure în acest caz respectarea principiului celerității jurisdicționale.

13. Prin urmare, din modul de reglementare inițială a acestui motiv de revizuire rezultă că încălcarea principiului priorității se raporta exclusiv la dreptul european (unional), astfel cum a fost interpretat de CJUE, existent la data pronunțării hotărârii supuse revizuirii, nu și la hotărârile interpretative ulterioare. Chiar și ulterior declarării neconstituționale a tezei a II-a a normei înscrise la art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, potrivit soluției de principiu adoptate de Secția de contencios administrativ a Înaltei Curți de Casație și Justiție, termenul curgea de la momentul la care revizuentul a luat cunoștință pe orice cale de hotărârea a cărei revizuire se solicită.

14. Pe de altă parte, se observă că formula redacțională a motivului de revizuire special din Legea nr. 554/2004 este total diferită de modul de redactare a motivelor de revizuire prevăzute la pct. 10 și 11 al art. 509 din Codul de procedură civilă, unde se face vorbire în mod expres de instanța europeană de contencios a drepturilor omului - Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), respectiv de instanța de contencios constituțional din România - Curtea Constituțională (CCR); de aceea, termenele de revizuire în aceste două cazuri de revizuire curg de la data publicării hotărârii CEDO, respectiv a deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României.

15. În lumina Cauzei Târșia, precitată, dispozițiilor art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 trebuie să li se dea o interpretare restrictivă (în sensul că încălcarea principiului priorității se raportează exclusiv la dreptul european - unional - astfel cum a fost interpretat de CJUE, existent la data pronunțării hotărârii supuse revizuirii), așa încât principiul autorității de lucru judecat să nu fie golit de conținut. Așa cum a statuat CJUE la pct. 38 al Hotărârii pronunțate în Cauza Târșia, dreptul Uniunii nu impune unui organ judiciar obligația ca, pentru a ține seama de interpretarea unei dispoziții relevante a acestui drept, adoptată de Curte ulterior pronunțării de către acest organ judiciar a deciziei care a dobândit autoritate de lucru judecat, să revină, din principiu, asupra deciziei respective.

16. Este adevărat că, potrivit pct. 30 al aceleiași hotărâri, se menționează că în cazul în care normele de procedură interne aplicabile prevăd posibilitatea ca instanța națională să revină, în anumite condiții,

asupra unei hotărâri care are autoritate de lucru judecat, pentru a face ca situația să fie compatibilă cu dreptul național, această posibilitate trebuie să prevaleze, în conformitate cu principiile echivalenței și eficacității, dacă sunt întrunite condițiile menționate, pentru a restabili conformitatea situației în discuție în litigiul principal cu dreptul Uniunii (în acest sens s-a făcut trimitere la Hotărârea Impresa Pizzarotti, Cauza C-213/13, pct. 62). Se observă însă că tocmai aceste condiții de revenire asupra unei hotărâri înzestrate cu autoritate de lucru judecat sunt în discuție în prezentul litigiu.

17. Atâta vreme cât art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 nu a avut în vedere hotărârile CJUE ulterioare rămânerii definitive a deciziei a cărei revizuire se cere, singurul remediu este angajarea răspunderii statului. Într-adevăr, în măsura în care hotărârea a cărei revizuire se cere (fiind definitivă și pronunțată în recurs de o instanță națională de ultim grad, fără posibilitatea de mai fi desființată prin intermediul căilor de atac prevăzute de lege) se dovedește a fi incompatibilă cu o interpretare a dreptului Uniunii, reținută de Curtea de la Luxemburg ulterior datei la care aceasta a rămas definitivă, jurisprudența constantă a CJUE a statuat că particularii nu pot fi privați de posibilitatea de a angaja răspunderea statului pentru a obține, pe această cale (separată), o protecție juridică a drepturilor lor (a se vedea în acest sens Hotărârea Kobler, C-224/01, pct. 34, și Hotărârea Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, pct. 31).

18. În ipoteza în care se va aprecia de către Înalta Curte de Casație și Justiție că cererea de revizuire este admisibilă se impune a se analiza, în lumina regulilor care se conturează în materia contenciosului administrativ, dacă condiția pozitivă ca dreptul material unional - ce a format obiectul interpretării instanței de la Luxemburg - să fi fost invocat în fazele procesuale anterioare (fond sau recurs) trebuie îndeplinită.

19. Într-adevăr, motivele de nulitate, atât relativă, cât și absolută, ale actului administrativ dedus judecății instanței de contencios trebuie invocate în condițiile și termenele prevăzute de Legea nr. 554/2004. Cu alte cuvinte, omisiunea invocării de către reclamant a unui motiv de nulitate, fie prin acțiunea introductivă, fie în condițiile Codului de procedură civilă, prin precizările ulterioare (evident dacă se respectă termenele statornicite de Legea nr. 554/2004), face ca respectivul viciu de nelegalitate al actului administrativ atacat să se acopere.

20. Or, invocarea unei hotărâri CJUE ulterioare rămânerii definitive a unei hotărâri înzestrate cu autoritate de lucru judecat, fără ca în fața primei instanțe să se fi indicat norme de drept unional pretins a fi fost încălcate prin emiterea actului administrativ [cu atât mai mult în recurs, unde nu se poate schimba cauza cererii de chemare în judecată și nici nu se pot formula pretenții noi, conform art. 478 alin. (3) din Codul de procedură civilă aplicabil potrivit normei de trimitere încorporate la art. 494 din același act normativ], eludează regulile speciale de formulare a acțiunilor în contencios administrativ. Cu alte cuvinte, o hotărâre CJUE nu poate fi aplicată izolat de contextul factual și legal al speței, chestiunea trebuind să fie pertinentă, adică să influențeze soluționarea litigiului.

21. Nimic nu îl împiedică pe reclamant să invoce încălcări ale dreptului Uniunii în condițiile Legii nr. 554/2004, chiar dacă la momentul formulării acțiunii nu exista o hotărâre CJUE care să interpreteze dreptul material unional. Instanța de contencios fie va face aplicarea directă a dreptului unional, fie, dacă are nevoie de o interpretare a normei, va sesiza CJUE, în condițiile art. 267 din TFUE. Așa fiind, se apreciază că această condiție a invocării încălcării dreptului unional trebuie să se aplice cu atât mai mult căii extraordinare de atac a revizuirii.

22. În ce privește cea de-a doua chestiune de drept se apreciază că stabilirea termenului de exercitare a revizuirii și data de la care curge acest termen depind de soluția dată chestiunii admisibilității cererii.

23. Într-adevăr, în ipoteza în care se apreciază că motivul de revizuire nu a avut în vedere hotărâri CJUE ulterioare, atunci revizuirea poate fi exercitată în termenul de drept comun de o lună, care curge de la data când partea a luat cunoștință, pe orice cale, de hotărârea supusă revizuirii.

24. În cealaltă ipoteză, în care se apreciază că revizuirea este admisibilă, se consideră preferabilă orientarea jurisprudențială care s-a preocupat de identificarea unui termen rezonabil, care să asigure echilibrul între principiul securității raporturilor juridice și obiectivul înlăturării încălcării principiului priorității dreptului unional.

25. Într-adevăr, stabilirea termenului de 3 luni de la data publicării hotărârii CJUE în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene [pe temeiul principiului echivalenței cu termenele stabilite pentru motivele prevăzute la art. 509 alin. (1) pct. 10 și 11 din Codul de procedură civilă] ar prezenta neajunsul că ar putea pune în cauză stabilitatea raporturilor juridice câtă vreme ar fi posibil ca hotărârea CJUE să survină după o perioadă mare de timp de la momentul rămânerii definitive a hotărârii. Pe de altă parte însă ar prezenta avantajul certitudinii și previzibilității sale, în comparație cu stabilirea de la caz la caz a unui termen rezonabil de exercitare a căii extraordinare de atac.

## **VI. Jurisprudența instanțelor naționale și opiniile exprimate de acestea**

26. Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal a pronunțat următoarele decizii care tratează în mod special problema de drept supusă dezlegării: deciziile nr. 6.394 din 26 septembrie 2013, nr. 4.713 din 9 decembrie 2014, nr. 2.340 din 5 iunie 2015, nr. 3.347 din 28 octombrie 2015, nr. 3.846 din 2 decembrie 2015 și nr. 565 din 1 martie 2016, din care, în continuare, vor fi redate selectiv câteva considerente relevante.

27. "Teza a doua din art. 21 alin. (2) al Legii nr. 554/2004, conținând termenul pentru exercitarea revizuirii, a fost declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr. 1.609 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial nr. 70 din 27 ianuarie 2011. Cum legiuitorul nu a intervenit pentru a pune în acord prevederea neconstituțională cu dispozițiile Constituției în termenul de 45 de zile de la publicarea deciziei în Monitorul Oficial, prevăzut în art. 147 alin. (1) din Constituția României, iar reglementarea de drept comun a revizuirii, cuprinsă în Codul de procedură civilă, nu conține o normă unitară privind durata și momentul de la care curge termenul pentru exercitarea căii de atac, acestea fiind stabilite distinct pentru fiecare motiv de revizuire prevăzut în Cod, revine instanței judecătorești sarcina de a hotărî asupra aspectelor menționate, cu respectarea unui echilibru între principiul securității raporturilor juridice și obiectivul înlăturării încălcării principiului priorității dreptului Uniunii Europene. În speță, revizuenta a invocat încălcarea dreptului Uniunii Europene întemeindu-se pe interpretarea obligatorie dată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene printr-o hotărâre preliminară pronunțată ulterior deciziei atacate cu revizuire, iar calea de atac a fost exercitată în mai puțin de o lună de la data publicării hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, motiv pentru care Înalta Curte urmează să respingă excepția de tardivitate, invocată de intimată". (Decizia nr. 6.394 din 26 septembrie 2013)

28. "Apărarea pe care intimata a formulat-o, cu referire la hotărârile CJUE din Cauzele C-224/01 (Kobler) și C-234/04 (Kapferer) nu este în măsură să paralizeze demersul procesual al revizuintei, pentru că, în acele hotărâri, CJUE a subliniat importanța principiului autorității lucrului judecat, în sensul ca hotărârile definitive să nu mai poată fi puse în discuție după epuizarea căilor de atac disponibile, după expirarea termenelor prevăzute pentru exercitarea acestora sau pentru motive și în condiții care nu sunt prevăzute de normele de procedură internă; or în speță revizuenta a exercitat în mod legal o cale de atac de retractare prevăzută de legea română". (Decizia nr. 6.394 din 26 septembrie 2013)

29. "Este adevărat că, în privința termenului de exercitare a dreptului de a formula revizuire pentru motivul prevăzut de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, problema nu este clarificată la nivel legislativ, deoarece Curtea Constituțională prin Decizia nr. 1.609/2010 a declarat neconstituționale prevederile art. 21 alin. (2) teza a II-a din Legea nr. 554/2004 privitoare la termenul de exercitare a revizuirii. Cum prevederile neconstituționale nu au fost puse în acord cu dispozițiile Constituției, în termen de 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale, efectele juridice ale acestora au încetat în virtutea dispozițiilor art. 141 alin. (1) din Constituție. În aceste condiții, în jurisprudența Înaltei Curți s-a decis că revizuirea poate fi exercitată în termenul de drept comun de o lună, care curge de la data când partea a luat cunoștință, pe orice cale, de hotărârea supusă revizuirii". (soluție de principiu adoptată de judecătorii Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, la data de 7 februarie 2011) (Decizia nr. 565 din 1 martie 2016)

30. La solicitarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, curțile de apel au comunicat jurisprudență și puncte de vedere referitoare la problemele de drept în discuție, din analiza cărora se desprind următoarele orientări și opinii pertinente:

**A)** - cererea de revizuire formulată în temeiul dispozițiilor art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este admisibilă și în baza unor decizii CJUE ulterioare hotărârii a cărei revizuire se cere, dacă în litigiul de bază se invocaseră dispoziții de drept unional<sup>1</sup>; s-a argumentat, în acest sens, că hotărârea CJUE, deși ulterioară, constată o încălcare a dreptului unional care exista în fapt și în drept la data pronunțării hotărârii a cărei revizuire se solicită; (în cadrul acestei opinii s-a apreciat că, în condițiile în care decizia CJUE exista la data pronunțării hotărârii a cărei revizuire se cere, iar instanța națională nu a respectat-o, este vorba de o greșeală de judecată, care nu ar putea fi îndreptată pe calea revizuirii<sup>2</sup>);

<sup>1</sup> Curtea de Apel Alba Iulia, Curtea de Apel Brașov, Curtea de Apel Constanța, Curtea de Apel Galați, Curtea de Apel Oradea, Curtea de Apel București - opinia minoritară, Tribunalul Sibiu, Tribunalul Satu Mare.

<sup>2</sup> Curtea de Apel București - opinia majoritară.

- termenul de formulare a cererii de revizuire este cel reglementat de art. 324 alin. (3) raportat la art. 322 pct. 9 din Codul de procedură civilă de la 1865, respectiv art. 511 alin. (3) raportat la art. 509 pct. 10 din Codul de procedură civilă din 2010, de 3 luni, și începe să curgă de la data publicării hotărârii CJUE în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene<sup>3</sup>; în susținerea acestui punct de vedere au fost invocate dispozițiile art. 2 alin. (2) și art. 5 din Codul de procedură civilă din 2010 și principiul securității raporturilor juridice;

<sup>3</sup> Curtea de Apel Alba Iulia, Curtea de Apel Brașov, Curtea de Apel București, Curtea de Apel Ploiești, Curtea de Apel Timișoara, Tribunalul Vâlcea.

**B)** - cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii CJUE ulterioare hotărârii a cărei revizuire se solicită, chiar în lipsa invocării în litigiul de bază a dispozițiilor de drept unional încălcate<sup>4</sup>, având în vedere obligativitatea magistraților de a cunoaște și a aplica în mod prioritar dreptul Uniunii Europene în litigiile naționale;

<sup>4</sup> Curtea de Apel Craiova, Curtea de Apel Iași, Tribunalul Constanța, Tribunalul Sibiu, Tribunalul Bihor, Tribunalul Argeș, Tribunalul Vâlcea.

- termenul de formulare a cererii de revizuire este cel de o lună, prevăzut de art. 324 alin. (1) din Codul de procedură civilă de la 1865, respectiv art. 511 alin. (1) din noul Cod de procedură civilă, și curge de la data publicării în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a deciziei de interpretare a TFUE<sup>5</sup>; în acest sens s-a reținut că, în lipsa intervenției legiuitorului pentru reglementarea termenului de revizuire în cazul prevăzut de art. 21 din Legea nr. 554/2004, sunt aplicabile dispozițiile dreptului comun în materie.

<sup>5</sup> Curtea de Apel Craiova, Curtea de Apel Bacău, Tribunalul Vrancea.

**C)** Motivul de revizuire prevăzut de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este admisibil numai în baza deciziilor CJUE existente la data pronunțării hotărârii a cărei revizuire se solicită și în condițiile invocării dreptului Uniunii interpretat în litigiul de bază<sup>6</sup>; s-a argumentat că textul Legii nr. 554/2004 trebuie interpretat restrictiv, în sensul că încălcarea principiului priorității se raportează exclusiv la dreptul european (unional), astfel cum a fost interpretat de CJUE, existent la data pronunțării hotărârii supuse revizuirii, așa încât principiul autorității de lucru judecat să nu fie golit de conținut; dacă s-ar considera altfel s-ar încălca principiul securității raporturilor juridice, consacrat de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului.

<sup>6</sup> Tribunalul Galați, Tribunalul Vrancea.

**D)** Cererea de revizuire întemeiată pe dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este admisibilă, indiferent de momentul pronunțării deciziilor CJUE și de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispozițiilor de drept unional încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere<sup>7</sup>, ca o consecință a principiului supremației și aplicabilității directe a dreptului european.

<sup>7</sup> Curtea de Apel Ploiești, Tribunalul Prahova.

## VII. Jurisprudența Curții Constituționale

31. Prin Decizia Curții Constituționale nr. 1.609 din 9 decembrie 2010, prevederile art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004 au fost declarate neconstituționale.

32. Conform considerentelor Curții Constituționale, teza a doua a alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004, care reglementa termenul de declarare a revizuirii, a avut o redactare defectuoasă, generatoare de confuzii și incertitudini, care puteau constitui veritabile obstacole în calea exercitării efective a dreptului de acces liber la justiție. Curtea a sancționat, prin decizia de neconstituționalitate, lipsa de rigoare juridică în reglementarea acestui termen.

33. Prin Decizia Curții Constituționale nr. 1.039 din 5 decembrie 2012, dispozițiile Legii nr. 299/2011, care au abrogat alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004, au fost declarate neconstituționale; au fost declarate neconstituționale, de asemenea, prevederile art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 554/2004, în măsura în care acestea se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de recurs, cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, atunci când nu evocă fondul cauzei.

34. În motivarea Deciziei nr. 1.039 din 5 decembrie 2012, Curtea Constituțională a reținut următoarele: "Aplicând cele reținute de Curtea Constituțională, rezultă că dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 vor continua să producă efecte juridice după publicarea prezentei decizii în Monitorul Oficial al României, cu excepția prevederilor cuprinse în teza a doua a textului, declarate ca neconstituționale prin Decizia nr. 1.609 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 70 din 27 ianuarie 2011. Efectele juridice ale acestor din urmă norme au încetat în virtutea dispozițiilor art. 147 alin. (1) din Constituție. Cât privește dispozițiile art. 21 alin. (2) teza întâi și a treia, acestea urmează a continua să producă efecte juridice. Este adevărat că în perioada cuprinsă între intrarea în vigoare a legii de abrogare - Legea nr. 299/2011 - respectiv 25 decembrie 2011 și publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a prezentei decizii de constatare a neconstituționalității normei abrogatoare, dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 erau abrogate și nu au produs efecte juridice, însă, după publicarea deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I, acestea reintră în fondul activ al legislației."

### **VIII. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene**

35. În jurisprudența instanțelor europene au fost identificate următoarele hotărâri relevante pentru soluționarea problemelor de drept a căror dezlegare se solicită: hotărârile CJUE pronunțate în cauzele C-69/14 Dragoș Constantin Târșia împotriva statului român și Serviciului Public Comunitar Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Autovehiculelor și C-2/06 Willy Kempter KG v Hauptzollamt Hamburg-Jonas.

36. De asemenea pot prezenta relevanță și hotărârile pronunțate de CJUE în cauzele C-213/13 Impresa Pizzarotti & C. SpA v Comune di Bari and Others și C-224/01 Gerhard Kobler v Republik Osterreich, precum și alte hotărâri ale instanțelor europene care vor fi menționate în continuare, în cuprinsul prezentei decizii, la locul potrivit.

37. Astfel, în Cauza Kempter, CJUE a statuat că "În cadrul unei proceduri în fața unui organ administrativ care are ca obiect reexaminarea unei decizii administrative rămase definitivă în temeiul unei hotărâri pronunțate de către o instanță de ultim grad, această hotărâre fiind întemeiată pe o interpretare eronată a dreptului european, având în vedere jurisprudența Curții ulterioară acestei hotărâri, dreptul european nu impune condiția să fi fost invocat de către reclamantul din acțiunea principală în cadrul unei căi de atac din dreptul intern pe care a formulat-o împotriva acestei decizii" și "Dreptul comunitar nu impune nicio limită de timp pentru introducerea unei cereri având ca obiect reexaminarea unei decizii administrative rămase definitivă. Cu toate acestea, statele membre au libertatea să stabilească termene rezonabile de introducere a acțiunilor, în conformitate cu principiile comunitare ale efectivității și echivalenței".

38. De asemenea, în Cauza Târșia, CJUE a declarat că "Dreptul Uniunii, în special principiile echivalenței și efectivității, trebuie interpretat în sensul că nu se opune, în împrejurări precum cele din litigiul principal, ca o instanță națională să nu aibă posibilitatea de a revizui o hotărâre judecătorească definitivă



pronunțată în cadrul unei acțiuni de natură civilă, în cazul în care această hotărâre se dovedește a fi incompatibilă cu o interpretare a dreptului Uniunii reținută de Curtea de Justiție a Uniunii Europene ulterior datei la care hotărârea menționată a rămas definitivă, chiar dacă o astfel de posibilitate există în ceea ce privește hotărârile judecătorești definitive incompatibile cu dreptul Uniunii pronunțate în cadrul unor acțiuni de natură administrativă".

#### **IX. Răspunsul Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție**

39. Prin Adresa nr. 479/C/2039/III-5/2016 din 24 iunie 2016, Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat că la nivelul Secției judiciare - Serviciul judiciar civil nu s-a verificat și nu se verifică, în prezent, practica judiciară, în vederea promovării unui recurs în interesul legii cu privire la problema de drept ce formează obiectul sesizării.

#### **X. Punctul de vedere teoretic exprimat de specialiștii din cadrul Facultății de Drept a Universității "Alexandru Ioan Cuza" din Iași și al Facultății de Drept a Universității de Vest din Timișoara**

**A.** Facultatea de Drept din cadrul Universității "Alexandru Ioan Cuza" din Iași a exprimat opinia că motivul de revizuire prevăzut de dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este admisibil doar în baza deciziilor CJUE existente la data pronunțării hotărârii a cărei revizuire se solicită și în lipsa invocării dispozițiilor de drept unional în litigiul de bază, pentru argumentele ce vor fi prezentate în continuare.

40. Revizuirea este o cale de atac extraordinară prin intermediul căreia hotărârea atacată este criticată pe baza unor împrejurări noi, necunoscute de instanță la data pronunțării hotărârii.

41. În speță, judecătorul trebuie să își întemeieze hotărârea pe normele (naționale și unionale) în vigoare la data deliberării și pronunțării soluției, lucru pe care l-a făcut, cu respectarea principiului priorității dreptului european, care la acel moment nu a fost încălcat, decizia CJUE, la care se face referire, neexistând la data respectivă. De altfel, la momentul soluționării cauzei nici nu se pune problema priorității dreptului european, între acesta și normele dreptului național neexistând elemente contradictorii care să fi generat un conflict de legi.

42. Susținerea celui alt punct de vedere, respectiv admisibilitatea revizuirii în baza unor decizii ale CJUE ulterioare hotărârii a cărei revizuire se cere, ar determina o serie de dificultăți de interpretare și de exercitare a revizuirii pe acest motiv, atât pentru judecător, cât și pentru justițiabil, dificultăți generate și de neclaritatea și imprecizia legii în această materie, în special cu referire la durata și momentul de la care curge termenul pentru exercitarea acestei căi de atac. Practic, principala dificultate ar fi legată de stabilirea perioadei de timp considerată a fi rezonabilă pentru a "aștepta" o hotărâre ulterioară a CJUE, care să reprezinte norma de drept aflată în neconcordanță cu legea națională, pentru ca, astfel, să fie încălcat principiul priorității dreptului unional, care să dea conținut motivului de revizuire aflat în discuție.

43. În al doilea rând, referitor tot la prima chestiune, se pune problema invocării dispozițiilor de drept unional în litigiul de bază, ca o condiție a admisibilității revizuirii pe motivul prevăzut de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, avându-se, evident, în vedere deciziile CJUE existente la data pronunțării hotărârii a cărei revizuire se cere.

44. În această privință se consideră că nu se impune, ca o condiție de admisibilitate, obligația invocării dispozițiilor de drept unional în litigiul de bază. Deciziile CJUE au caracter obligatoriu pentru toate instanțele statelor membre. De asemenea incumbă fiecărui judecător obligația să cunoască legislația internă și europeană, să respecte principiul aplicării prioritare a dreptului unional și să îndepărteze dreptul național incompatibil. Nu este vorba aici de o excepție procesuală pe care partea să fi trebuit să o invoce în litigiul de bază; este vorba de legislație, de jurisprudența CJUE, de norme pe care judecătorul trebuie să le cunoască. Nu neapărat și justițiabilul.

45. Cât privește termenul în care se poate formula cererea de revizuire, acesta nu poate fi decât termenul de drept comun de o lună, prevăzut de art. 511 din Codul de procedură civilă, care are ca moment de la care începe să curgă data comunicării hotărârii a cărei revizuire se cere.

46. Orice alt termen (special) nu poate fi acceptat fiindcă nu este expres prevăzut de lege, derogatoriu de la termenul de drept comun. Este normal și suficient ca partea interesată să aibă la dispoziție un termen de o lună (de la comunicarea hotărârii) pentru a formula o cerere de revizuire prin care să invoce încălcarea principiului priorității dreptului unional, semnalând existența unei norme europene (primare sau derivate) care reglementează diferit de dreptul național respectiva sferă de relații sociale, pe care instanța nu a luat-o în considerare când a soluționat raportul juridic litigios.

47. Pentru ipoteza subsidiară în care, contrar celor arătate, s-ar reține că motivul de revizuire este admisibil în baza unor decizii ale CJUE ulterioare hotărârii a cărei revizuire se cere, se apreciază că termenul de exercitare a căii de atac ar trebui să fie de 3 luni, care începe să curgă de la data publicării hotărârii CJUE în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. În această ipoteză există similitudini între acest motiv de revizuire și motivele prevăzute în art. 509 alin. (1) pct. 10 și 11 din Codul de procedură civilă, astfel că și termenul de exercitare trebuie să fie similar.

**B.** Facultatea de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara a apreciat că motivul de revizuire prevăzut de dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 poate fi admisibil în baza unor decizii ale CJUE, chiar ulterioare hotărârii a cărei revizuire se cere și chiar în lipsa invocării dispozițiilor de drept unional în litigiul de bază, cu condiția ca normele de drept al Uniunii Europene protejate de principiul priorității la care face referire art. 21 alin. (2) din legea internă, prin sintagma "drept comunitar", să fie de "ordine publică" pentru argumentele ce vor fi prezentate în continuare.

48. Caracterul de "ordine publică" al normei de drept european fie a fost deja stabilit pe cale pretoriană de către CJUE în beneficiul unora dintre dispozițiile dreptului Uniunii (de exemplu, art. 101, 102 din TFUE, diverse dispoziții ale directivelor în materia protecției consumatorilor etc.), fie poate fi apreciat de judecătorul național, prin aplicarea principiului echivalenței în favoarea respectivelor dispoziții de drept al Uniunii, în măsura în care dispoziții legale naționale corelative sunt, în sistemul național de drept, de ordine publică.

49. În fapt, în afara drepturilor fundamentale, care, potrivit jurisprudenței CJUE, sunt de ordine publică, Curtea nu a stabilit criteriile potrivit cărora o dispoziție de drept al Uniunii poate fi considerată "fundamentală" sau "esențială" în sensul jurisprudenței sale, dar a impus judecătorilor naționali să aprecieze ca atare norme ale dreptului Uniunii Europene echivalente cu norme care, în sistemele naționale de drept și potrivit standardelor proprii ale acestora, sunt de ordine publică.

50. Ca regulă generală, dreptul Uniunii Europene nu impune judecătorilor statelor membre obligația de a invoca din oficiu dreptul Uniunii, în pofida faptului că aceștia, în domeniile de competență cedate, sunt judecătorii comuni de drept european. A contrariu, în cazul în care dreptul Uniunii Europene în discuție are un caracter de ordine publică sau atunci când, potrivit regulilor de drept național incidente, judecătorul național este obligat să invoce din oficiu unele dispoziții de drept intern, dreptul Uniunii Europene echivalent acestor dispoziții trebuie, de asemenea, invocat și aplicat de instanțele naționale, din oficiu.

51. În particular, în ceea ce privește situația cauzei Curții de Apel Cluj, care a determinat sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la chestiunea de drept amintită, fără a intra în detalii, se poate argumenta în sensul că dispozițiile de drept al Uniunii care nu au fost avute în vedere în soluționarea cauzei de către instanțele naționale și asupra cărora CJUE s-a pronunțat ulterior sunt de ordine publică. În fapt, în acțiunea de contencios administrativ și fiscal, nu au fost invocate nici de către partea interesată, nici de către instanță, din oficiu, dispozițiile de drept material al Uniunii Europene referitoare la protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal. Or, potrivit unei jurisprudențe constante a CJUE, datând din 1969, drepturile fundamentale au valoarea juridică a unor principii generale pentru ordinea de drept a Uniunii Europene, dreptul la protecția datelor fiind, în sine, prevăzut în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. În măsura în care aceasta din urmă este obligatorie pentru statele membre, principiul echivalenței ar fi impus ca instanțele administrative să fi verificat dacă actele administrative controlate nu aduc atingere acestui drept, chiar în absența invocării lui exprese de către partea interesată.

52. În ceea ce privește termenul în care se poate formula cererea de revizuire întemeiată pe dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, în ipoteza în care o astfel de cerere ar fi admisibilă, arată că principiul autonomiei procedurale și limitele sale, echivalența și eficiența, sunt, de asemenea, incidente în privința termenului în care se poate formula cererea de revizuire întemeiată pe dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

53. Or, în acest sens, în observațiile sale formulate în cadrul procedurii ocazionate de Cazul Târșia, Comisia Europeană a arătat că "revine instanței naționale să verifice dacă cererea de revizuire a fost introdusă într-un termen echivalent cu termenul prevăzut în cazul declarării neconstituționalității unei prevederi naționale, mai precis de 3 luni, calculat de la data publicării hotărârii Curții" (paragraful 19), termen despre care Comisia apreciază *expressis verbis* că prezintă o "echivalență suficientă pentru a asigura exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii".

## **XI. Raportul asupra chestiunii de drept**

54. Prin raportul întocmit în cauză, conform art. 520 alin. (7) din Codul de procedură civilă, se apreciază, în principal, că, față de dispozițiile art. 519 din același cod, nu sunt întrunite cumulativ condițiile pentru declanșarea mecanismului privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, nefiind îndeplinită condiția noutății; se arată că la nivelul instanțelor judecătorești din țară și la nivelul instanței supreme s-au pronunțat soluții contradictorii, de o bună perioadă de timp, astfel că scopul preîntâmpinării practicii neunitare nu mai poate fi atins, chestiunile de drept care au suscit-o creând deja divergență în jurisprudență.

55. Cu privire la fondul chestiunilor de drept supuse analizei, prin raport se propune, în subsidiar, soluția admiterii sesizării, cu două variante de dispozitiv:

**a)** "- Revizuirea este admisibilă numai în baza dreptului Uniunii și deciziilor interpretative ale CJUE existente la data pronunțării hotărârii a cărei revizuire se cere și în condițiile neinvocării/neanalizării respectivelor dispoziții în litigiul de bază.

- Termenul în care se poate formula cererea de revizuire întemeiată pe dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este termenul general de o lună de la data când partea a luat cunoștință, în mod efectiv, de hotărârea supusă revizuirii, în conformitate cu prevederile art. 324 alin. 1 din Codul de procedură civilă din 1865 sau cu cele ale art. 511 alin. (1) din Codul de procedură civilă din 2010 și principiile securității raporturilor juridice."

**b)** "- Cererea de revizuire este admisibilă, indiferent de momentul pronunțării deciziilor CJUE și de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispozițiilor de drept european încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se solicită, ca o consecință a principiului supremației și aplicabilității directe a dreptului european.

- Termenul în care se poate formula cererea de revizuire este cel de 3 luni, prevăzut de art. 324 alin. 3 raportat la art. 322 pct. 9 din Codul de procedură civilă din 1865, respectiv art. 511 alin. (3) raportat la art. 509 pct. 10 și art. 5 din Codul de procedură civilă din 2010; termenul începe să curgă de la data publicării hotărârii CJUE în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene și într-un termen rezonabil de la data rămânerii definitive a hotărârii a cărei revizuire se cere."

## **XII. Înalta Curte de Casație și Justiție**

56. Examinând sesizarea, raportul întocmit de judecătorul- raportor și chestiunile de drept a căror dezlegare se solicită, constată următoarele:

### **A. Asupra admisibilității**

57. Chestiunea preliminară a admisibilității sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție se verifică în raport cu cerințele prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, care, în cazul de față, se apreciază a fi îndeplinite, după cum se va arăta în continuare:

58. Chestiunea de drept este una reală, vizând o normă de drept susceptibilă de mai multe interpretări și de a cărei lămurire depinde soluționarea cauzei pendinte, fiind ridicată în cursul judecății în fața unei curți de apel, care soluționează cauza în ultimă instanță.

59. De asemenea, și condiția noutății problemei de drept ce constituie obiectul sesizării se apreciază a fi îndeplinită, întrucât aceasta nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare și nu a fost, deja, lămurită de Înalta Curte de Casație și Justiție printr-o hotărâre pronunțată într-un recurs în interesul legii sau într-o altă cerere de hotărâre preliminară.

## **B. Cu privire la fondul chestiunii de drept supuse dezlegării**

### **a) Prima întrebare**

60. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea nr. 554/2004, cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii ale CJUE, indiferent de momentul pronunțării acestora și de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispozițiilor de drept european preexistente, încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere.

61. Textul legal în discuție este următorul:

"Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată."

62. Dispozițiile legale nu pun nicio condiție referitoare la "încălcarea principiului priorității dreptului comunitar" și, de aceea, interpretând literal textul legal, rezultă că, în principiu, orice încălcare este de natură să constituie motiv de revizuire. Altfel spus, nu există niciun motiv pentru a distinge acolo unde legiuitorul nu distinge.

63. Această interpretare de principiu nu se opune însă situațiilor în care, în funcție de cazul concret dedus judecății, inadmisibilitatea cererii de revizuire rezultă din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, prin raportare la alte norme de drept.

64. Astfel, de exemplu, este inadmisibilă cererea de revizuire bazată pe "încălcarea principiului priorității dreptului comunitar" în situația în care normele de drept substanțial european invocate de revizuent nu erau în vigoare la data nașterii/modificării/stingerii raportului juridic dedus judecății. În acest caz, inadmisibilitatea rezultă din aplicarea principiului neretroactivității legii civile.

65. În jurisprudența sa, CJUE a reținut că interpretarea pe care a dat-o unei norme de drept european, în exercitarea competenței pe care i-o conferă articolul 234 (n.a., actual art. 267 din TFUE), lămurește și precizează, dacă este nevoie, semnificația și domeniul de aplicare ale acestei norme, astfel cum trebuie sau ar fi trebuit să fie înțeleasă și aplicată de la intrarea sa în vigoare (a se vedea, în special, Hotărârea din 27 martie 1980, Denkavit italiana, C-61/79, pct. 16, Hotărârea din 10 februarie 2000, Deutsche Telekom, C-50/96, pct. 43, precum și Hotărârea din 13 ianuarie 2004, Kuhne & Heitz, C-453/00, pct. 21). Cu alte cuvinte, o hotărâre preliminară nu are o valoare constitutivă, ci pur declarativă, cu consecința că efectele sale se aplică, în principiu, de la data intrării în vigoare a normei interpretate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 octombrie 1995, Richardson, C-137/94, pct. 33).

66. Astfel, deciziile interpretative ale CJUE fac corp comun cu norma interpretată și se aplică în toate situațiile în care se aplică dreptul european interpretat, adică și raporturilor juridice care s-au născut/modificat/stins anterior pronunțării deciziilor și care nu sunt încă definitive (adică fac obiectul unor litigii pendinte).

67. În situația reglementării prin legea națională a cazului de revizuire menționat, temei al revizuirii pot fi și hotărârile interpretative pronunțate după soluționarea definitivă a litigiului, sub condițiile ca norma de drept substanțial european interpretată să fi fost în vigoare la data constituirii/modificării/stingerii raportului juridic de drept administrativ care a făcut obiectul litigiului și încadrării în termenul de revizuire.

68. Desigur, sfera hotărârilor interpretative ulterioare soluționării definitive a litigiului care ar putea fi invocate drept motiv de revizuire este drastic restrânsă de termenul de declarare a revizuirii, dar ele nu pot fi excluse, de principiu, în aplicarea motivului de revizuire prevăzut de art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 554/2004, în considerarea caracterului interpretativ al acestor hotărâri.

69. Dreptul Uniunii nu impune reglementarea în dreptul național procesual a căii extraordinare de atac de retractare a revizuirii pentru cazul încălcării normelor de drept substanțial european. În jurisprudența CJUE a fost mereu amintită importanța pe care o deține principiul autorității de lucru judecat, atât în ordinea juridică a Uniunii, cât și în ordinele juridice naționale. Astfel, s-a statuat că, pentru a garanta atât stabilitatea dreptului și a raporturilor juridice, cât și o bună administrare a justiției, este necesar ca hotărârile judecătorești rămase definitive după epuizarea căilor de atac disponibile sau după expirarea termenelor de exercitare a acestor căi de atac să nu mai poată fi contestate (Hotărârea Impresa Pizzarotti, C-213/13, pct. 58 și jurisprudența citată). Prin urmare, dreptul Uniunii nu impune instanței naționale să înlăture aplicarea normelor interne de procedură care conferă autoritate de lucru judecat unei decizii judecătorești, chiar dacă aceasta ar permite îndreptarea unei situații naționale incompatibile cu acest drept (Hotărârea Impresa Pizzarotti, C-213/13, pct. 59 și jurisprudența citată; Hotărârea Târșia, C-69/14, pct. 29).

70. În egală măsură însă dreptul Uniunii nu se opune reglementării prin legea națională a unui caz de revizuire precum cel de față, impunând însă, în cazul reglementării lui, respectarea principiilor echivalenței și efectivității (Hotărârea Târșia, C-69/14, pct. 30).

71. Definind principiile echivalenței și efectivității, CJUE arată că modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite contribuabililor de dreptul Uniunii nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile acțiunilor similare de drept intern (principiul echivalenței) și nici să fie concepute astfel încât să facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității) (a se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea Rewe-Zentralfinanz și Rewe-Zentral, C-33/76, pct. 5, Hotărârea Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, pct. 31, precum și Hotărârea Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, pct. 32).

72. În lumina considerentelor precedente este inadmisibilă cererea de revizuire prin care, în lipsa oricărui element de noutate (care ar putea fi hotărâri pronunțate de CJUE sau dispoziții de drept unional neinvocate în cauză sau, deși invocate, netratate de instanță), se urmărește revizuirea unei hotărâri definitive prin care a fost deja dezlegată problematica legată de aplicarea principiului priorității dreptului unional, deoarece se opune caracterul revizuirii, de cale extraordinară de atac de retractare (iar nu de reformare), corelat cu principiul autorității de lucru judecat.

73. Dacă dreptul Uniunii sau hotărârea interpretativă a CJUE a fost invocată în fața instanței care a pronunțat hotărârea a cărei revizuire se cere și această instanță a analizat-o, partea nu poate critica soluția pe calea revizuirii deoarece se opune autoritatea de lucru judecat asupra rezolvării date de instanța de fond sau de recurs. Inadmisibilitatea se impune în această ipoteză întrucât a socoti revizuirea admisibilă ar însemna ca instanța sesizată cu cererea de revizuire să examineze soluția instanței care a pronunțat hotărârea supusă revizuirii, adică să exercite un control judiciar, care nu se poate realiza pe calea revizuirii. Un astfel de control judiciar se poate realiza numai pe calea de atac de reformare, dată în competența instanței ierarhic superioare celei care a pronunțat hotărârea.

74. Această soluție, care rezultă din principiile care guvernează calea extraordinară de atac de retractare a revizuirii, conform legii naționale, respectă principiul echivalenței din dreptul european și principiul securității juridice.

75. Inadmisibilă este și revizuirea prin care se urmărește schimbarea cauzei juridice a cererii de chemare în judecată sub aspectul motivelor de fapt care susțin obiectul cererii sau, altfel spus, al drepturilor subiective invocate care stau la baza pretențiilor formulate și a căror protecție se solicită pe cale judiciară.

76. Cauza juridică a oricărei cereri de chemare în judecată este constituită din fundamentul factual al raportului juridic dedus judecătii și calificarea lui juridică, implicând temeiurile în drept aplicabile. În contenciosul administrativ, care are ca obiect anularea unui act administrativ, cauza juridică a cererii o constituie motivele de fapt, calificate prin prisma normelor juridice incidente, care constituie, împreună, argumentele de nelegalitate a actului administrativ.

77. Caracterul revizuirii, de cale extraordinară de atac, presupune că aceasta poate fi exercitată exclusiv pentru motivele prevăzute de lege, care sunt de strictă interpretare și aplicare. Aceste limitări sunt de ordine publică.

78. Nu este necesar ca partea să fi invocat în cursul soluționării procesului încălcarea vreunui text din dreptul european, însă trebuie să fi invocat dreptul subiectiv ocrotit de dreptul european, chiar dacă nu s-a referit la incompatibilitatea normei interne cu dreptul european. Este inadmisibil ca, sub cuvânt de prioritate a dreptului european, să se invoce în revizuire un motiv de nelegalitate cu totul nou, întrucât se opune caracterul extraordinar al căii de atac.

79. Motiv al revizuirii întemeiate pe art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 554/2004 îl constituie calificarea juridică a faptelor prin prisma normei de drept european incidente sau a interpretării acestora rezultate dintr-o hotărâre CJUE, iar nu faptele deduse judecătii, care reprezintă un element imutabil al litigiului.

80. Prin urmare, în revizuirea întemeiată pe art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 nu se pot invoca fapte relevante noi care constituie motive de nelegalitate a actului administrativ ce nu au fost invocate în fața instanței care a pronunțat hotărârea supusă revizuirii.

81. Așa fiind, răspunsul la prima întrebare va fi acela că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea nr. 554/2004, cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii ale CJUE, indiferent de momentul pronunțării acestora și de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispozițiilor de drept european preexistente, încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere.

82. Momentul pronunțării unei decizii a CJUE prin care sunt interpretate dispoziții de drept european într-un mod diferit de cel reținut prin hotărârea a cărei revizuire se cere este lipsit de relevanță din perspectiva art. 21 alin. (2) teza I din Legea nr. 554/2004.

83. În același fel este lipsită de relevanță neinvocarea în litigiul de bază a dispozițiilor de drept european preexistente, presupus încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere, întrucât, potrivit principiului iura novit curia, consacrat de art. 22 alin. (1) și (4) din Codul de procedură civilă, judecătorul, respectând limitele investirii sale, este în drept, în virtutea prerogativelor sale jurisdicționale, să dea cererii calificarea juridică exactă și să facă aplicarea normelor juridice incidente. Instanța trebuie să aplice dreptul, care îi este cunoscut, inclusiv dreptul european și hotărârile interpretative ale CJUE, care au caracter obligatoriu pentru instanțele statelor membre și se bucură de prioritate în aplicare, potrivit art. 148 alin. (2) din Constituție.

84. Revine însă instanței de judecată obligația să verifice admisibilitatea revizuirii, raportat la cazul concret dedus judecătii, orientându-se după reperele menționate mai sus și, dacă este cazul, fără să se limiteze la ele, stabilind dacă dispozițiile de drept european erau sau nu în vigoare la data faptelor relevante în cauză, dacă ele au făcut sau nu obiectul analizei instanței de judecată ori dacă prin cererea de revizuire se urmărește schimbarea cauzei juridice a cererii sub aspectul faptelor relevante pe care s-au întemeiat motivele de nelegalitate.

## **b) A doua întrebare**

85. Prin intermediul celei de-a doua întrebări instanța de trimitere urmărește să afle care este termenul în care poate fi formulată cererea de revizuire întemeiată pe dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 și, implicit (conform cap. V din prezenta decizie), data de la care începe să curgă.

86. Trebuie pornit de la observația că art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, forma în vigoare în prezent, nu stabilește un termen special de revizuire și de aceea norma specială se va completa, potrivit art. 28 din aceeași lege, cu dispozițiile art. 511 alin. (1) din Codul de procedură civilă (2010), care reglementează termenul general de revizuire de o lună.

87. Faptul că acest termen este unul general în materia revizuirii rezultă din modalitatea de redactare a art. 511 din Codul de procedură civilă, din cuprinsul căruia rezultă că, ori de câte ori legiuitorul a înțeles să instituie un alt termen de revizuire decât cel de o lună reglementat de alin. (1), a făcut-o explicit [este cazul termenelor de 15 zile și de 3 luni reglementate de art. 511 alin. (2) și (3) din Codul de procedură civilă].

88. Aceeași interpretare privind natura juridică a termenului de o lună a fost dată în mod constant de Înalta Curte de Casație și Justiție, de celelalte instanțe judecătorești, precum și de doctrină, atât sub imperiul vechiului Cod de procedură civilă (care instituia, prin art. 324, același termen de o lună), cât și sub imperiul actualului Cod de procedură civilă.

89. Potrivit art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, "Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil și cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte".

90. Or, în condițiile existenței unui termen general de o lună, revizuirea pentru motivul prevăzut de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 nu poate fi exercitată, prin asemănare, în termenul de 3 luni prevăzut de art. 511 alin. (3) din Codul de procedură civilă, reglementat pentru cazurile de revizuire prevăzute de art. 509 alin. (1) pct. 10 și 11 (respectiv atunci când CEDO a constatat o încălcare a drepturilor sau libertăților fundamentale datorată unei hotărâri judecătorești, iar consecințele grave ale acestei încălcări continuă să se producă sau, după ce hotărârea a devenit definitivă, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra excepției invocate în acea cauză, declarând neconstituțională prevederea care a făcut obiectul acelei excepții).

91. Aceasta pentru că, în primul rând, potrivit principiilor generale de interpretare, norma specială se completează cu norma generală și nu, prin asemănare, cu o altă normă specială.

92. În același sens, dispozițiile art. 5 alin. (3) din Codul de procedură civilă (2010) prevăd că "În cazul în care o pricină nu poate fi soluționată nici în baza legii, nici a uzanțelor, iar în lipsa acestora din urmă, nici în baza dispozițiilor legale privitoare la situații asemănătoare, ea va trebui judecată în baza principiilor generale ale dreptului, având în vedere toate circumstanțele acesteia și ținând seama de cerințele echității".

93. Consecința directă este aceea că, în condițiile existenței unui termen general de revizuire de o lună prevăzut de lege, aplicabil datorită caracterului său general tuturor situațiilor unde nu se dispune altfel, nu pot fi aplicate dispoziții legale privitoare la situații asemănătoare, respectiv nu se poate aplica prin asemănare termenul special de 3 luni.

94. În al doilea rând, hotărârile CJUE, pe de o parte, și hotărârile CEDO sau ale Curții Constituționale, pe de altă parte, nu reprezintă situații asemănătoare.

95. Din punctul de vedere al revizuirii o diferență este decisivă: hotărârile CEDO și ale Curții Constituționale sunt susceptibile să conducă doar la revizuirea hotărârilor judecătorești definitive pronunțate în respectivele cauze, pe când hotărârile CJUE pot conduce la revizuirea unui număr nedeterminat de hotărâri pronunțate în materia contenciosului administrativ și fiscal, deoarece art. 21 din Legea nr. 554/2004 nu instituie limitele prevăzute de art. 509 alin. (1) pct. 10 și 11 din Codul de procedură civilă (2010).

96. De aceea, aplicarea prin asemănare a termenului de 3 luni prevăzut de art. 511 alin. (3) din Codul de procedură civilă (2010), care, tot prin asemănare, ar începe să curgă de la data publicării hotărârii CJUE în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, ar fi de natură să afecteze semnificativ stabilitatea raporturilor

juridice într-un număr nedeterminat de cazuri și fără nicio limită de timp (raportat la data rămânerii definitive a hotărârii a cărei revizuire se cere).

97. În consecință, termenul de revizuire în cazul prevăzut de art. 21 din Legea nr. 554/2004 este de o lună.

98. În ce privește cea de-a doua parte a întrebării se observă că, spre deosebire de situația mai sus discutată, nu există normă generală care să reglementeze data de la care începe să curgă termenul general de revizuire.

99. De aceea, strategia interpretativă va fi diferită. Se vor lua în considerare atât intenția legiuitorului în momentul instituirii motivului de revizuire reglementat de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, cât și Decizia Curții Constituționale nr. 1.609 din 9 decembrie 2010, prin care prevederile art. 21 alin. (2) teza II din Legea nr. 554/2004 - care, printre altele, reglementau data de la care termenul de revizuire începea să curgă - au fost declarate neconstituționale.

100. Astfel, potrivit art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004, în forma anterioară pronunțării Deciziei Curții Constituționale nr. 1.609 din 9 decembrie 2010, "Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), la cererea temeinic motivată a părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare".

101. Deși efectele acestor prevederi legale au încetat în condițiile art. 31 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările ulterioare, ele sunt importante din punct de vedere teleologic deoarece încorporează intenția legiuitorului în momentul legiferării, iar această intenție originară, în măsura în care se armonizează cu decizia Curții Constituționale prin care textul a fost declarat neconstituțional, reprezintă o resursă interpretativă extrem de valoroasă în condițiile date, în special în lipsa unei norme generale și a omisiunii legiuitorului de a interveni și a pune în acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției.

102. Din cuprinsul art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004 rezultă că termenul de revizuire începe să curgă la data comunicării hotărârii supuse revizuirii.

103. Pentru că, în condițiile vechiului Cod de procedură civilă, hotărârile judecătorești pronunțate în recurs nu se comunicau din oficiu părților, art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004 a reglementat o procedură sui generis de comunicare.

104. Din cuprinsul Deciziei Curții Constituționale nr. 1.609 din 9 decembrie 2010 rezultă că prevederile art. 21 alin. (2) teza a II-a din Legea nr. 554/2004 au fost declarate neconstituționale datorită redactării defectuoase a textului care reglementa data de început a termenului revizuirii.

105. În condițiile noului Cod de procedură civilă, problema legată de comunicarea hotărârilor judecătorești supuse revizuirii nu se mai pune, datorită prevederilor art. 427 alin. (1) teza I din Codul de procedură civilă (2010), potrivit cărora "Hotărârea se va comunica din oficiu părților, în copie, chiar dacă este definitivă".

**106.** În consecință, termenul de revizuire **va curge de la data comunicării hotărârii definitive**, supusă revizuirii.

**107.** Acest reper temporal este în acord cu intenția legiuitorului și, în raport cu Decizia Curții Constituționale nr. 1.609 din 9 decembrie 2010, nu ridică probleme de constituționalitate.

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

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE



În numele legii

DECIDE:

**Admite sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile**, formulată de Curtea de Apel Cluj - Secția a III-a de contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 25 ianuarie 2016, dată în Dosarul nr. 1.216/33/2015, și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, indiferent de momentul pronunțării acestora și de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispozițiilor de drept european preexistente, încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere.

Termenul în care poate fi formulată cererea de revizuire întemeiată pe dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este de o lună și curge de la data comunicării hotărârii definitive, supusă revizuirii. Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă. Pronunțată în ședința publică din data de 12 decembrie 2016.

PREȘEDINTELE SECȚIEI DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL  
IONEL BARBĂ

Magistrat-asistent,  
Aurel Segărceanu