

**REVISTA ROMÂNĂ DE
DREPT EUROPEAN**

ROMANIAN REVIEW OF EUROPEAN LAW

2/2018

Revizuirea hotărârilor definitive ale instanțelor de contencios administrativ în cazul nerespectării hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene. Privire critică asupra termenului de revizuire stabilit de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia obligatorie nr. 45/2016

Mihaela VRABIE*

ABSTRACT

The subject of the article mainly concerns the procedural term for filing the request for judicial review and the conditions of admissibility related to the judicial review of the final court decisions rendered in administrative litigations based on Article 21 of the Law no. 554/2004, review which aims at removing the violation of the principle of the primacy of European Union law ("EU law") resulting from a final judgment issued by the Romanian courts, which disregards a judgment given by the Court of Justice of the European Union ("CJEU").

The analysis starts from the solutions established by the High Court of Cassation and Justice ("HCCJ"), the panel of judges for interpreting law, by Decision no. 45 of December 12, 2016, on giving a preliminary ruling on the interpretation of the provisions of Article 21(2) of the Law no. 554/2004 on administrative proceedings. Although this decision is binding on all courts of Romania, on the basis of Article 521(3) of the new Civil Procedure Code ("NCPC"), the present study aims at assessing the decisions taken by the HCCJ regarding the time limit for filing the request for judicial review and the conditions for the admissibility of the judicial review from the point of view of removing the violation of the principle of the primacy of EU law (the main objective of the judicial review), from the point of view of observing the principle of the effectiveness of EU law, the principle of loyal cooperation and the right to an effective judicial protection provided for by Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

* Doctor în drept, cadru didactic asociat – Facultatea de Drept din cadrul Universității din București, avocat – „Popovici Nițu Stoica & Asociații”. Toate adresele de internet au fost consultate ultima oară la 10 iulie 2018.

The article is not limited, however, only to the decisions of the HCCJ held by Decision no. 45/2016, but also takes into account other relevant rulings issued by the CJEU, extending the analysis on the possibility of judicial review beyond the limits of Decision no. 45/2016, in order to establish whether other possible legal arguments based on EU law could be identified, that could justify a possible extension of the time limit for filing the request for judicial review to more than one month from the date of communication of the final national judgment subject to review, which was established by the HCCJ Decision no. 45/2016.

Keywords: *administrative litigation, judicial review of final court decisions, the primacy of European Union law over national law, the principle of effectiveness of European Union law, the principle of loyal cooperation, the right to an effective judicial protection under Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Court of Justice of the European Union, preliminary references*

REZUMAT

Tema articolului vizează, în principal, termenul de exercitare a revizuirii, modul de calcul al acestuia și condițiile de admisibilitate aferente revizuirii prevăzută la art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, revizuire care are drept obiectiv înlăturarea încălcării principiului priorității dreptului Uniunii Europene („dreptul UE”), rezultată din pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive de către instanțele din România, cu nesocotirea unei hotărâri pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene („CJUE”).

Analiza pornește de la soluțiile consacrate de Înalta Curte de Casație și Justiție („ÎCCJ”), Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin decizia nr. 45 din 12 decembrie 2016^[1], privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru interpretarea dispozițiilor art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Deși această decizie are caracter obligatoriu pentru toate instanțele din România, în baza art. 521 alin. (3) Noul Cod de procedură civilă („NCPC”), articolul își propune să analizeze soluțiile reținute de ÎCCJ cu privire la termenul de exercitare a revizuirii și condițiile de admisibilitate ale revizuirii, din perspectiva înlăturării încălcării principiului priorității dreptului Uniunii Europene asupra dreptului național (obiectivul primordial al revizuirii), din perspectiva respectării principiului efectivității dreptului UE, principiului cooperării loiale și a dreptului la o cale de atac eficientă prevăzut de art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a UE.

Articolul nu se limitează însă doar la soluțiile ÎCCJ reținute prin decizia nr. 45/2016, ci are în vedere și alte hotărâri relevante pronunțate de CJUE, extinzând analiza asupra posibilității revizuirii dincolo de limitele deciziei nr. 45/2016, pentru a vedea dacă pot fi identificate alte posibile argumente juridice bazate pe dreptul UE, care ar putea justifica o eventuală extindere a termenului de revizuire de o lună de la

^[1] Publicată în M. Of. nr. 386 din 23 mai 2017.

data comunicării hotărârii definitive interne supusă revizuirii, care a fost stabilit prin decizia ÎCCJ nr. 45/2016.

Cuvinte-cheie: *contencios administrativ, revizuirea hotărârilor judecătorești definitive, principiul priorității dreptului Uniunii Europene asupra dreptului național, principiul efectivității dreptului Uniunii Europene, principiul cooperării loiale, dreptul la o cale de atac eficientă prevăzut de art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, trimitere preliminară*

1. Cadrul juridic actual care permite revizuirea hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele din România în cazul nerespectării unei hotărâri pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene

Cadrul juridic actual care permite revizuirea hotărârilor judecătorești definitive pronunțate de instanțele din România pentru nerespectarea hotărârilor pronunțate de CJUE este reprezentat de art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004^[2].

Potrivit acestui text de lege, „[c]onstituie 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”^[3].

Art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a făcut obiectul unor decizii succesive ale Curții Constituționale, dar și obiectul unor modificări legislative, care au avut drept rezultat schimbarea succesivă a formei și interpretării acestui text de lege.

Mai întâi, prin decizia Curții Constituționale nr. 1609 din 9 decembrie 2010^[4], prevederile art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004 au fost declarate neconstituționale. Ca urmare, având în vedere că legiuitorul nu a intervenit pentru punerea în acord a dispozițiilor declarate neconstituționale cu dispozițiile Constituției, prevederile art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004, care stabileau termenul de revizuire, și-au încetat efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale, în conformitate cu art. 147 alin. (1) din Constituție.

Ulterior, prin Legea nr. 299/2011^[5], a fost abrogat în totalitate alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004, însă prin decizia Curții Constituționale nr. 1039 din 5 decembrie 2012^[6], dispozițiile Legii nr. 299/2011 au fost declarate neconstituționale, iar ca urmare, art. 21 alin. (2) din Legea

^[2] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

^[3] Art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

^[4] Publicată în M. Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011.

^[5] Publicată în M. Of. nr. 916 din 22 decembrie 2011.

^[6] Publicată în M. Of. nr. 61 din 29 ianuarie 2013.

nr. 554/2004 este în continuare în vigoare, ca efect al deciziei Curții Constituționale nr. 1039 din 5 decembrie 2012, însă numai în ceea ce privește tezele întâi și a treia^[7].

În ceea ce privește 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), ea este în continuare o dispoziție lipsită de efecte juridice, având în vedere că a fost declarată neconstituțională prin decizia Curții Constituționale nr. 1609 din 9 decembrie 2010, iar legiuitorul nu a intervenit până în prezent pentru punerea în acord a dispozițiilor declarate neconstituționale cu dispozițiile Constituției, respectiv pentru a reglementa termenul de revizuire cu respectarea considerentelor respectivei decizii a Curții Constituționale.

Rezultă astfel că, în prezent, în legislația din România, deși art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 554/2004 recunoaște legislativ posibilitatea exercitării căii de atac a revizuirii în materia contenciosului administrativ împotriva hotărârilor rămase definitive, pronunțate prin încălcarea dreptului Uniunii Europene sau a unei hotărâri pronunțate de CJUE, există un vid legislativ referitor la termenul în care trebuie declarată revizuirea și referitor la data de la care acesta începe să curgă.

2. Termenul de exercitare a revizuirii prevăzută la art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 554/2004 înainte de pronunțarea deciziei ÎCCJ nr. 45/2016

În contextul legislativ descris anterior, pentru a nu lipsi de efecte art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 554/2004 care reglementează revizuirea în materia contenciosului administrativ, în cazul nerespectării dreptului UE sau a unei hotărâri pronunțate de CJUE, instanțele din România au apelat la cadrul legislativ general care reglementează calea de atac a revizuirii, constituit din prevederile art. 509-513 din NCPC, în lipsa unor prevederi speciale care să reglementeze termenul de revizuire în materia contenciosului administrativ.

Cu toate acestea, practica judiciară a fost neunitară, atât în ceea ce privește posibilitatea exercitării revizuirii în baza unor hotărâri CJUE ulterioare hotărârii a cărei revizuire se cere, cât și în ceea ce privește termenul în care poate fi exercitată revizuirea și data de la care acest termen începe să curgă.

Chiar și ÎCCJ a oferit soluții contradictorii cu privire la aceste aspecte, în practica sa judiciară anterioară deciziei nr. 45 din 12 decembrie 2016 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru interpretarea dispozițiilor art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, pronunțată de ÎCCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

Astfel, prin decizia nr. 6394 din 26 septembrie 2013, ÎCCJ a reținut că revizuirea prevăzută de art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 554/2004 poate fi exercitată în baza unei hotărâri preliminare pronunțată de CJUE ulterior deciziei atacate cu revizuire, iar calea de atac trebuie

^[7] Tot prin decizia Curții Constituționale nr. 1039 din 5 decembrie 2012, s-a stabilit că teza întâi din art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 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.

exercitată în mai puțin de o lună de la data publicării hotărârii CJUE în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Prin decizia nr. 565 din 1 martie 2016, ÎCCJ a reținut, dimpotrivă, 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”.

Și la nivelul celorlalte instanțe judecătorești din țară s-au pronunțat soluții contradictorii în materie, pentru o lungă perioadă de timp, chestiunile de drept analizate creând divergență în jurisprudență^[8].

Referitor la termenul de exercitare a revizuirii în materia contenciosului administrativ în lipsa unui cadru special de reglementare, amintim, spre exemplu, soluția reținută prin decizia nr. 1960 din 21 iunie 2011 pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia, prin care s-a stabilit că „dreptul comun pentru cererea de revizuire reglementată de art. 21 din Legea nr. 554/2004 îl constituie art. 322 și următoarele C. pr. civ. [vechea reglementare, în prezent art. 509-513 NCPC, n.n.], care se aplică în mod corespunzător; în lipsa intervenției legiuitorului spre reglementarea termenului de revizuire pentru cazul arătat și spre respectarea principiului securității raporturilor juridice, Curtea consideră că în cauză este aplicabil termenul de revizuire cel mai favorabil și pentru motivul de revizuire cel mai asemănător reglementat de Codul de procedură civilă, astfel că se va considera că revizuirea pe motivul prevăzut de art. 21 din Legea nr. 554/2004 poate fi exercitată în termenul de 3 luni prevăzut de art. 324 alin. (3) C. pr. civ.^[9] ce începe să curgă de la data publicării în Buletinul Oficial al Uniunii Europene (*sic!*) a deciziei interpretative a TFUE.”^[10].

Prin această decizie, nr. 1960 din 21 iunie 2011 pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia, instanța a aplicat termenul de revizuire prevăzut în prezent de art. 511 alin. (3) NCPC și la cazul de revizuire prevăzut de art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 554/2004, constatând că motivul de revizuire menționat în prezent la art. 509 alin. (1) pct. 10 NCPC (CEDO a constatat o încălcare a drepturilor sau libertăților fundamentale datorată unei hotărâri judecătorești) este motivul cel mai asemănător reglementat de Codul de procedură civilă.

Așadar, practica judiciară a soluționat problema vidului legislativ existent în cadrul special de reglementare reprezentat de Legea nr. 554/2004, prin aplicarea dispozițiilor generale ale Codului de procedură civilă privind revizuirea, ajungând, însă, la concluzii diferite privind termenul de revizuire și modul de calcul al acestuia, având în vedere că dispozițiile generale privind revizuirea, cuprinse în Codul de procedură civilă, nu conțin o normă unitară privind durata și momentul de la care curge termenul pentru exercitarea revizuirii, acestea fiind stabilite distinct pentru fiecare motiv de revizuire prevăzut în Codul de procedură civilă.

În consecință, în lipsa reglementării unui termen special de exercitare a revizuirii prevăzută la art. 21 din Legea nr. 554/2004 pentru încălcarea priorității dreptului Uniunii Europene, până

^[8] Decizia ÎCCJ nr. 45/2016, par. 54, cit. *supra*.

^[9] Acest motiv de revizuire este, în prezent, cel prevăzut de art. 509 alin. (1) pct. 10 NCPC: „revizuirea unei hotărâri pronunțate asupra fondului sau care evocă fondul poate fi cerută dacă CEDO a constatat o încălcare a drepturilor sau libertăților fundamentale datorată (*sic!*) unei hotărâri judecătorești, iar consecințele grave ale acestei încălcări continuă să se producă”.

^[10] Decizia nr. 1960 din 21 iunie 2011 pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia, disponibilă online la <http://legeaz.net/spete-contencios/revizuire-conform-art-21-din-1960-2011>

la intervenția Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al ÎCCJ, prin decizia nr. 45/2016, instanțele din România au pronunțat soluții contradictorii cu privire la interpretarea art. 21 din Legea nr. 554/2004, în încercarea de a respecta un echilibru între principiul securității raporturilor juridice și obiectivul acestui tip special de revizuire – înlăturarea încălcării principiului priorității dreptului UE.

3. Soluția reținută de Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al ÎCCJ cu privire la exercitarea revizuirii prevăzută la art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 554/2004

Prin decizia nr. 45/2016 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al ÎCCJ a pronunțat o decizie obligatorie pentru toate instanțele din România, potrivit art. 521 alin. (3) NCPC.

ÎCCJ a pronunțat această decizie ca urmare a sesizării formulate de Curtea de Apel Cluj - Secția a III-a de contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 1216/33/2015, prin care s-a solicitat 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, 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?

În esență, după ce a analizat jurisprudența instanțelor naționale și opiniile exprimate de acestea, jurisprudența Curții Constituționale, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene, răspunsul Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, ÎCCJ a stabilit, prin decizia nr. 45/2016, următoarele:

„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 europene 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”^[1].

Principalele argumente reținute de ÎCCJ prin decizia nr. 45/2016 cu privire la prima întrebare se referă la faptul că „momentul pronunțării unei decizii a CJUE prin care sunt interpretate dispoziții

[1] Decizia ÎCCJ nr. 45/2016, dispozitiv.

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^[12].

În susținerea acestui argument, ÎCCJ a subliniat că „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”^[13], amintind în acest sens și faptul că, „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 (CE, în prezent art. 267 din TFUE, n.n.), 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)”^[14].

De asemenea, tot pentru a justifica răspunsul cu privire la prima întrebare, ÎCCJ a reținut că „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 investiției 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”^[15].

Cu privire la prima întrebare, ÎCCJ a stabilit însă și anumite limite procedurale^[16] de care trebuie să țină cont instanțele în aplicarea art. 21 alin. (2) teza I din Legea nr. 554/2004, stabilind, de exemplu, că revizuirea este inadmisibilă dacă dispozițiile dreptului UE nu erau în vigoare la data faptelor relevante în cauză (conform principiului neretroactivității legii civile)^[17].

În același sens, ÎCCJ a mai stabilit că revizuirea exercitată în baza art. 21 alin. (2) teza I din Legea nr. 554/2004 este inadmisibilă „dacă 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”^[18].

^[12] *Ibidem*, par. 82.

^[13] *Ibidem*, par. 66.

^[14] *Ibidem*, par. 65.

^[15] *Ibidem*, par. 83.

^[16] *Ibidem*, par. 84.

^[17] *Ibidem*, par. 84 și 64.

^[18] *Ibidem*, par. 84 și 72.

În plus, ÎCCJ a mai stabilit că revizuirea exercitată în baza art. 21 alin. (2) teza I din Legea nr. 554/2004 este inadmisibilă „dacă prin cererea de revizuire se urmărește schimbarea cauzei juridice a cererii sub aspectul faptelor relevante pe care s-au întemeiat motivele de nelegalitate”^[19].

Cu privire la cea de-a doua întrebare, ÎCCJ a stabilit în esență că, în lipsa unui termen special de revizuire care să fie prevăzut de Legea nr. 554/2004, dispozițiile art. 21 alin. (2) teza I din Legea nr. 554/2004 „se va completa, potrivit art. 28 din aceeași lege, cu dispozițiile art. 511 alin. (1) C. pr. civ. (2010), care reglementează termenul general de revizuire de o lună”^[20].

Natura juridică de termen general în materia revizuirii a termenului de o lună ar rezulta, potrivit ÎCCJ, „din modalitatea de redactare a art. 511 NCPC, 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]”^[21].

În aceste condiții, în care există un termen general de o lună, ÎCCJ concluzionează că nu se poate aplica, prin asemănare, termenul de 3 luni prevăzut de art. 511 alin. (3) NCPC, 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)^[22].

Referitor la data de la care începe să curgă termenul de o lună în care trebuie declarată revizuirea, ÎCCJ concluzionează, prin decizia nr. 45/2016, fără o argumentație elaborată, doar pe baza intenției legiuitorului așa cum o intuiește ÎCCJ din textul art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004, care a fost declarat neconstituțional prin decizia Curții Constituționale nr. 1609 din 9 decembrie 2010, că „termenul de revizuire va curge de la data comunicării hotărârii definitive, supuse revizuirii”^[23].

4. Analiza modului în care soluția reținută prin decizia ÎCCJ nr. 45/2016 asigură respectarea echilibrului între principiul securității raporturilor juridice și obiectivul înlăturării încălcării principiului priorității dreptului UE

Analizând soluțiile obligatorii ce rezultă din decizia ÎCCJ nr. 45/2016, putem observa că răspunsul la prima întrebare este bazat pe o analiză elaborată, ce a avut în vedere mai multe argumente de drept și jurisprudența relevantă pronunțată de CJUE, pe când, în cazul celei de-a doua întrebări, răspunsul ÎCCJ este bazat exclusiv pe art. 511 alin. (1) NCPC și pe o dispoziție legală

^[19] *Ibidem*, par. 84.

^[20] *Ibidem*, par. 86.

^[21] *Ibidem*, par. 87.

^[22] *Ibidem*, par. 90.

^[23] *Ibidem*, par. 106.

care este lipsită de orice efecte juridice – art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004, dispoziție care a fost declarată neconstituțională prin decizia Curții Constituționale nr. 1609 din 9 decembrie 2010.

Astfel, prin constatarea ÎCCJ conform căreia cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii ale CJUE, indiferent de momentul pronunțării acestora și indiferent de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispozițiilor de drept european preexistente, încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere, considerăm că s-a dat eficiență principiului priorității dreptului UE, având în vedere faptul că în jurisprudența CJUE s-a reținut că interpretarea pe care, în exercitarea competenței pe care i-o conferă art. 267, CJUE o oferă unei norme de drept clarifică și precizează, atunci când este necesar, sensul și domeniul de aplicare ale acestei norme, astfel cum trebuie sau ar fi trebuit să fie înțeleasă și aplicată din momentul intrării în vigoare^[24].

Pe de altă parte, soluția oferită de ÎCCJ prin care s-a stabilit că termenul de o lună în care poate fi formulată cererea de revizuire întemeiată pe dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 curge de la data comunicării hotărârii definitive, supusă revizuirii, este bazată, în mod evident, exclusiv pe intenția legiuitorului existentă la momentul redactării art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004, text de lege care este lipsit de orice efecte juridice în urma constatării neconstituționalității acestuia prin decizia Curții Constituționale nr. 1609 din 9 decembrie 2010 și care pare să nu fi avut în vedere posibilitatea încălcării dreptului UE prin încălcarea hotărârilor CJUE, la momentul redactării acestuia.

ÎCCJ încearcă să justifice această soluție argumentând că, „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 originală, 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”^[25].

Dincolo de faptul că este discutabilă măsura în care un text de lege neconstituțional și deci, lipsit de orice efecte juridice poate avea rol de „resursă interpretativă extrem de valoroasă”, apreciem că soluția de a impune calcularea termenului de revizuire întemeiată pe dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 începând de la data comunicării hotărârii definitive, supusă revizuirii, și nu de la data publicării hotărârii CJUE care servește drept temei al revizuirii, nu asigură respectarea echilibrului între principiul securității raporturilor juridice și obiectivul înlăturării încălcării principiului priorității dreptului UE.

Aceasta deoarece, în primul rând, așa cum rezultă și din conținutul art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, scopul primordial urmărit de calea de atac a revizuirii în materia contenciosului administrative constă în înlăturarea încălcării principiului priorității dreptului UE săvârșită la momentul pronunțării hotărârilor rămase definitive.

^[24] A se vedea, în special, hotărârea pronunțată în cauza 61/79, *Denkavit italiana*, EU:C:1980:100, pct. 16, dar și hotărârea pronunțată în cauza C-50/96, *Deutsche Telekom*, EU:C:2000:72, pct. 43, precum și hotărârea pronunțată în cauza C-453/00, *Kühne & Heitz*, EU:C:2004:17, pct. 21.

^[25] Decizia ÎCCJ nr. 45/2016, par. 101.

Or, dacă în noțiunea de drept al UE, menționată la art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, intră și hotărârile interpretative pronunțate de CJUE chiar și după soluționarea definitivă a litigiului, așa cum de altfel a reținut chiar ÎCCJ prin decizia ÎCCJ nr. 45/2016, având în vedere principiul priorității dreptului UE^[26] și caracterul obligatoriu al hotărârilor CJUE pentru toate instanțele naționale^[27], este greu de înțeles cum anume, în accepțiunea ÎCCJ, se poate realiza eficient, pe calea revizuirii, înlăturarea încălcării principiului priorității dreptului UE, atunci când încălcarea constă în încălcarea interpretării reținute de CJUE printr-o hotărâre pronunțată ulterior soluționării definitive a litigiului, dacă termenul de revizuire se calculează de la data comunicării hotărârii interne a cărei revizuire se cere.

Conform deciziei ÎCCJ, practic, pot fi invocate ca temei al revizuirii prevăzute de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 doar acele hotărâri CJUE pronunțate în termen de o lună după comunicarea hotărârii judecătorești interne a cărei revizuire se cere, cu imposibilitatea invocării hotărârilor CJUE pronunțate și publicate după expirarea acestui termen, chiar dacă principiul priorității dreptului UE a fost încălcat prin hotărârea internă rămasă definitivă, raportat la hotărârile CJUE pronunțate și publicate peste termenul de o lună după comunicarea hotărârii judecătorești interne.

Prin constatarea că termenul de revizuire începe să curgă de la data comunicării hotărârii judecătorești supusă revizuirii, indiferent care ar fi termenul de revizuire, considerăm că nu se poate asigura respectarea principiului priorității dreptului UE și a principiului efectivității dreptului UE [care reprezintă obiectivul primordial al cazului de revizuire prevăzut de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004], din moment ce motivul de revizuire rezidă, atunci când este vorba de o încălcare a unei hotărâri a CJUE, în interpretarea oferită de CJUE, și nu în hotărârea supusă revizuirii. Altfel spus, într-un astfel de caz, numai de la data aflării conținutului deciziei interpretative a CJUE, se poate constata încălcarea priorității dreptului UE prin hotărârea a cărei revizuire se cere.

Astfel, calcularea termenului de revizuire de la data comunicării hotărârii judecătorești a cărei revizuire se cere și nu de la data publicării hotărârii interpretative pronunțate de CJUE în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, lipsește de efecte calea de atac a revizuirii, atunci când rațiunea revizuirii constă în încălcarea unei hotărâri interpretative a CJUE pronunțate ulterior soluționării definitive a litigiului, limitând, nejustificat, posibilitatea exercitării revizuirii doar pentru hotărârile pronunțate de CJUE și publicate în termen de o lună de la comunicarea hotărârii judecătorești a cărei revizuire se cere.

^[26] Principiul priorității dreptului Uniunii Europene asupra dreptului intern rezultă atât din legislația internă - art. 148 alin. (2) din Constituția României, art. 5 din noul Cod civil, art. 4 din noul Cod de procedură civilă, cât și din jurisprudența CJUE. În acest sens, menționăm, de exemplu: hotărârea CJUE pronunțată în cauza 6/64, *Costa/ENEL*, EU:C:1964:66: „având în vedere că, spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, Tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre în momentul intrării în vigoare a tratatului și care este obligatorie pentru instanțele acestora”; hotărârea CJUE pronunțată în cauza 106/77, *Simmmenthal*, EU:C:1978:49, pct. 24: „Instanța națională care trebuie să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile de drept comunitar are obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, chiar ulterioare, fără a fi necesar să solicite sau să aștepte înlăturarea prealabilă a acestora pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional”.

^[27] Hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene pronunțate în cadrul trimerilor preliminare au caracter obligatoriu și executoriu nu numai pentru instanța națională de trimitere, ci pentru toate celelalte instanțe naționale sesizate cu o problemă identică de drept al Uniunii Europene, precum și pentru toate instituțiile statelor membre în ceea ce privește interpretarea dreptului Uniunii Europene așa cum rezultă din art. 267 TFUE și din art. 344 TFUE.

Este adevărat că, așa cum a reținut CJUE în hotărârea pronunțată în cauza C-69/14, *Târșia*^[28], „revine fiecărui stat membru, în temeiul principiului autonomiei procedurale, atribuția de a desemna instanțele competente și de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor conferite contribuabililor de dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea Rewe-Zentralfinanz și Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, punctul 5, Hotărârea Aprile, C-228/96, EU:C:1998:544, punctul 18, precum și Hotărârea Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, punctul 31)”^[29].

Cu toate acestea însă, prin aceeași hotărâre, CJUE a reținut că „modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite contribuabililor de dreptul Uniunii nu trebuie, cu toate acestea, 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, 33/76, EU:C:1976:188, punctul 5, Hotărârea Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, punctul 31, precum și Hotărârea Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, punctul 32)”^[30].

Tot în hotărârea pronunțată în cauza C-69/14, *Târșia*, cu privire la autoritatea de lucru judecat, CJUE a stabilit că, deși „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”^[31], totuși, „în aceste condiții, 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”^[32].

Avocatul general în cauza C-69/14, *Târșia*, a elaborat considerații mai ample asupra autorității de lucru judecat, afirmând că „situația se schimbă însă dacă o normă din *dreptul statului membru* prevede o excepție de la principiul autorității de lucru judecat. Dacă aceasta este situația, excepția trebuie să fie aplicabilă deciziilor care privesc dreptul Uniunii și care sunt similare acțiunilor de natură strict națională cărora li se aplică. În continuare, excepția de la autoritatea de lucru judecat prevăzută de statul membru nu trebuie formulată într-un mod care să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii”^[33].

În continuarea raționamentului, în aceeași cauză, avocatul general reține că „excepțiile de la autoritatea de lucru judecat în vigoare potrivit legislației statului membru pot fi supuse unor

[28] Hotărârea CJUE pronunțată în cauza C-69/14, *Târșia*, EU:C:2015:662.

[29] Hotărârea *Târșia*, cit. *supra*, pct. 26.

[30] *Ibidem*, pct. 27.

[31] *Ibidem*, pct. 29.

[32] *Ibidem*, pct. 30. În același sens, și hotărârea pronunțată în cauza C-213/13, *Impresa Pizzarotti*, EU:C:2014:2067, pct. 62.

[33] Concluziile avocatului general prezentate la 23 aprilie 2015 în cauza C-69/14, *Târșia*, EU:C:2015:269, pct. 21; subliniere în original. În același sens, hotărârile *Kapferer*, C-234/04, EU:C:2006:178, pct. 22 și *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, pct. 62.

termene rezonabile de formulare a acțiunilor în vederea garantării securității juridice. Cu toate acestea, asemenea termene nu trebuie să fie de natură să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite prin ordinea juridică a Uniunii”^[34].

Rezultă deci, din jurisprudența CJUE citată anterior, că, deși dreptul UE nu impune instanțelor naționale să înlăture aplicarea normelor interne de procedură care conferă autoritate de lucru judecat, chiar dacă aceasta ar permite îndreptarea unei situații naționale incompatibile cu dreptul UE^[35], în condițiile în care prevederile procedurale interne - art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 - instituie posibilitatea ca instanțele naționale să revină, în anumite condiții, asupra unei hotărâri care are autoritate de lucru judecat pentru a face ca hotărârea să fie compatibilă cu dreptul Uniunii, ar trebui ca această cale procedurală să fie reglementată cu respectarea principiului efectivității și echivalenței dreptului UE, pentru a se asigura atingerea obiectivului revizuirii, ce constă, într-un astfel de caz, în înlăturarea încălcării principiului priorității dreptului UE prin realizarea compatibilității hotărârii revizuite cu dreptul UE.

Or, conform jurisprudenței CJUE amintite anterior, reglementarea și exercitarea acestei căi procedurale a revizuirii cu respectarea principiului efectivității dreptului UE presupune reglementarea unor termene de formulare a revizuirii care să nu facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii sau de hotărârile CJUE. În cazul în care termenul de revizuire curge de la data comunicării hotărârii ce se dorește a fi revizuită, principiul efectivității dreptului UE nu mai este respectat în ceea ce privește drepturile și interpretările ce decurg din hotărârile CJUE pronunțate la mai mult de o lună de la data comunicării hotărârii interne ce se dorește a fi revizuită, iar înlăturarea încălcării priorității acestor drepturi și interpretări nu se mai poate realiza pe calea revizuirii.

Pe de altă parte, pentru a se asigura respectarea principiului securității juridice, era necesar ca exercitarea revizuirii art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 să fie limitată în timp de un termen procedural.

Principiul securității juridice reprezintă un principiu constituțional derivat din principiul statului de drept și cel al supremației legii^[36], dar și un principiu al dreptului european^[37]. Așa cum s-a afirmat în doctrină, pe lângă stabilitatea în activitatea de elaborare, modificare, abrogare, corelare și sistematizare a actelor normative, o altă componentă a principiului securității juridice constă în

^[34] Concluziile avocatului general prezentate în cauza *Târșia*, cit. *supra*, pct. 22. În același sens, hotărârea *Kempter*, C-2/06, EU:C:2008:78, pct. 58 și 59. A se vedea, de asemenea, hotărârile *Eco Swiss*, C-126/97, EU:C:1999:269 și *Asturcom Telecomunicaciones*, C-40/08, EU:C:2009:615.

^[35] Hotărârea CJUE în cauza *Târșia*, pct. 29.

^[36] Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în M. Of. nr. 116/15 februarie 2012; Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008, publicată în M. Of. nr. 347/6 mai 2008. Prin aceste decizii, Curtea Constituțională stabilește că, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, principiul securității juridice rezultă din art. 1 alin. (3), potrivit căruia „România este stat de drept, democratic și social”, și din art. 1 alin. (5) care stabilește că, „[î]n România, respectarea [...] legilor este obligatorie”.

^[37] În hotărârea din 6 iunie 2005 pronunțată în cauza *Androne împotriva României*, CEDO a reținut că „unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice”, iar prin hotărârea pronunțată la 3 decembrie 1998 în cauza *C-381/97, Belgocodex/Belgia*, EU:C:1998:589, pct. 26, CJUE a reținut că principiul securității juridice face parte din ordinea juridică a Uniunii Europene și că trebuie respectat atât de instituțiile Uniunii Europene, cât și de statele membre, în calitate de principiu general al dreptului Uniunii, atunci când acestea își exercită prerogativele conferite de directivele Uniunii Europene.

stabilitatea situațiilor juridice și a raporturilor constatate prin hotărâri judecătorești (autoritatea de lucru judecat)^[38].

În lipsa reglementării unui termen special de exercitare a revizuirii, prevăzut chiar de Legea nr. 554/2004, remediul propus prin decizia ÎCCJ nr. 45/2016, constând în aplicarea termenului general de o lună prevăzut de NCPC, poate fi o soluție care respectă atât principiul legalității (fiind un termen prevăzut de lege), dar și principiul securității juridice (fiind limitată, astfel, în timp, posibilitatea exercitării revizuirii în materia contenciosului administrativ la un termen de o lună).

Stabilirea, însă, prin decizia ÎCCJ nr. 45/2016, a începutului curgerii acestui termen de revizuire de o lună de la data comunicării hotărârii definitive a instanței naționale, și nu de la data publicării hotărârii interpretative a CJUE, poate ridica întrebări cu privire la modul în care această soluție respectă principiul priorității dreptului UE asupra dreptului intern, principiul efectivității dreptului UE și principiul cooperării loiale. Nu în ultimul rând, acest mod de calcul al termenului de revizuire pune sub semnul întrebării chiar realizarea scopului revizuirii, respectiv înlăturarea încălcării principiului priorității dreptului UE săvârșită la momentul pronunțării hotărârii ce are autoritate de lucru judecat.

În aceste condiții, cu toate că decizia ÎCCJ nr. 45/2016 este obligatorie pentru instanțele din România, în conformitate cu art. 521 alin. (3) NCPC, redăm, în cele ce urmează, o argumentație juridică ce ar putea fi reținută în favoarea exercitării revizuirii în baza art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 în termen de o lună de la data publicării hotărârii CJUE, soluție ce ar fi putut fi avută în vedere de ÎCCJ la pronunțarea deciziei nr. 45/2016. O astfel de argumentație ar putea fi bazată pe aplicabilitatea directă, cu forță juridică obligatorie, a dreptului Uniunii Europene, pe efectul direct al dreptului Uniunii Europene, pe principiul priorității dreptului Uniunii Europene asupra dreptului intern, pe caracterul obligatoriu al hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru toate instituțiile și autoritățile statelor membre, pe principiul cooperării loiale, și în special pe principiul efectivității dreptului Uniunii Europene și pe dreptul la o cale de atac efectivă, garantat de art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene^[39] („carta”).

Aplicabilitatea directă, cu forță juridică obligatorie, a dreptului Uniunii Europene, efectul direct al dreptului Uniunii precum și principiul priorității dreptului Uniunii Europene asupra dreptului intern rezultă atât din legislația internă - art. 148 alin. (2) din Constituția României, art. 5 din noul Cod civil, art. 4 din noul Cod de procedură civilă, cât și din jurisprudența CJUE^[40].

^[38] Ion Predescu, Marieta Safta, *Principiul securității juridice, fundament al statului de drept*, disponibil la adresa <https://www.ccr.ro/uploads/Publicatii%20si%20statistici/Buletin%202009/predescu.pdf>, p. 4.

^[39] Potrivit art. 6 alin. (1) TUE, așa cum a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona, începând cu data de 1 decembrie 2009, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene a dobândit o valoare juridică echivalentă cu cea a tratatelor UE. Carta a fost publicată pentru prima dată în JOCE C 364 din 18 decembrie 2000, ca document fără forță juridică obligatorie. Ulterior, carta a fost publicată, într-o formă modificată, în JOCE C 303 din 17 decembrie 2007 și republicată în JOUE C 83 din 3 martie 2010 și în JOUE C 326 din 26 octombrie 2012.

^[40] În acest sens, menționăm, de exemplu: decizia CJUE pronunțată în cauza 6/64, *Costa/ENEL*, cit. *supra*: „având în vedere că, spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, Tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre în momentul intrării în vigoare a tratatului și care este obligatorie pentru instanțele acestora”; decizia CJUE pronunțată în cauza 106/77, *Simmmenthal*, cit. *supra*, pct. 24: „Instanța națională care trebuie să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile de drept comunitar are obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, chiar ulterioare, fără a fi necesar să solicite sau să aștepte înlăturarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional”.

Hotărârile CJUE pronunțate în cadrul trimiterilor preliminare au caracter obligatoriu și executoriu nu numai pentru instanța națională de trimitere, ci pentru toate celelalte instanțe naționale sesizate cu o problemă identică de drept al Uniunii Europene, precum și pentru toate instituțiile/autoritățile statelor membre în ceea ce privește interpretarea dreptului Uniunii Europene, așa cum rezultă din art. 267 TFUE și din art. 344 TFUE, iar în cazul în care aceste hotărâri nu sunt puse în executare, statele membre se pot face vinovate de încălcarea obligațiilor ce rezultă din tratate, în condițiile art. 258-260 TFUE^[41]. De asemenea, caracterul obligatoriu pentru instanțele naționale al hotărârilor CJUE a fost recunoscut și în jurisprudența CJUE de nenumărate ori, fără rezerve^[42].

Principiul cooperării loiale este prevăzut de art. 4 alin. (3) TUE și constă în obligația generală a statelor membre de a adopta „orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii”.

Principiul efectivității dreptului Uniunii Europene impune ca regulile de procedură naționale să asigure o protecție efectivă a drepturilor conferite de dreptul Uniunii Europene. Potrivit acestui principiu, instanțele naționale sunt obligate să nu aplice regulile procedurale naționale care fac imposibilă sau excesiv de dificilă protejarea drepturilor prevăzute de dreptul UE^[43], ceea ce are ca rezultat atenuarea autonomiei procedurale a statelor membre atunci când este aplicabil dreptul UE.

Relevant, în acest sens, este un fragment (pct. 34) din concluziile avocatului general Niilo Jääskinen, prezentate la 23 aprilie 2015, în cauza C-69/14, *Târșia*, în care se menționează expres că „toate normele de procedură naționale relevante pentru punerea în aplicare a dreptului Uniunii, inclusiv excepțiile de la autoritatea de lucru judecat, trebuie să fie conforme cu dreptul la o cale de atac efectivă și cu principiile efectivității și echivalenței”.

În plus, o altă prevedere de drept primar al UE, care ar fi trebuit respectată de ÎCCJ la stabilirea modului de calcul al termenului de revizuire, este art. 47 (primul paragraf) din cartă, care garantează dreptul la o cale de atac efectivă, pentru orice persoană ale cărei drepturi garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate. În acest sens, jurisprudența CJUE confirmă că, atunci când un particular caută un remediu judiciar pentru corectarea unei încălcări a dreptului Uniunii

^[41] O. M. Petrescu, *Dreptul procesual al Uniunii Europene*, Ed. C. H. Beck, București, 2011, p. 30. M. Voicu, *Jurisdicții și proceduri judiciare în Uniunea Europeană*, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 166; I. Moroiu Zlătescu, *Instituții europene și drepturile omului*, Ed. IRDO, București, 2008, p. 64.

^[42] În hotărârea pronunțată în cauza 106/77, *Simmenthal*, EU:C:1978:49, CJUE a stabilit că „[o]rice instanță națională, sesizată în cadrul competențelor sale, are obligația de a aplica integral dreptul european și de a proteja drepturile pe care acesta le oferă particularilor”, iar în hotărârea pronunțată în cauza 52/76, *Munari*, EU:C:1977:16, CJUE a reținut că decizia pronunțată în cadrul trimiterilor preliminare „este obligatorie pentru instanța națională în interpretarea dispozițiilor actelor [unionale] în cauză”. În același sens, în hotărârea în cauza 61/79, *Denkavit*, cit. *supra*, CJUE a precizat că „interpretarea pe care, în exercitarea competenței pe care i-o conferă articolul [267 TFUE], Curtea de Justiție o oferă unei norme de drept clarifică și precizează, atunci când este necesar, sensul și domeniul de aplicare ale acestei norme, astfel cum trebuie sau ar fi trebuit să fie înțeleasă și aplicată din momentul intrării în vigoare”.

^[43] Cauza 199/82, *San Giorgio*, hotărârea din 9 noiembrie 1983, EU:C:1983:318; cauza C-69/14, *Târșia*, hotărârea din 6 octombrie 2015, cit. *supra*, pct. 21, 22, 31; cauza C-662/13, *Surgicare*, hotărârea din 12 februarie 2015, EU:C:2015:89, pct. 28; cauza C-362/12, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, hotărârea din 12 decembrie 2013, EU:C:2013:834, pct. 31 și 32; cauza C-234/04, *Kapferer*, hotărârea din 16 martie 2006, EU:C:2006:178, pct. 22; cauza C-213/13, *Impresa Pizzarotti*, hotărârea din 10 iulie 2014, EU:C:2014:2067, pct. 62; cauza C-2/06, *Kempter*, hotărârea din 12 februarie 2008, cit. *supra*, pct. 58 și 59. A se vedea, de asemenea, cauza C-126/97, *Eco Swiss*, hotărârea din 1 iunie 1999, EU:C:1999:269, și cauza C-40/08, *Asturcom Telecomunicaciones*, hotărârea din 6 octombrie 2009, cit. *supra*.

referitoare la punerea în aplicare de către statul membru a acestui drept, instanțele din statul membru sunt ținute de toate cerințele prevăzute la art. 47 din cartă^[44]. Or, respectarea dreptului la o cale de atac efectivă presupune calcularea termenului de revizuire pentru cazul de revizuire prevăzut de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, de la data publicării hotărârii CJUE ulterioare, prin care s-a reținut o interpretare contrară hotărârii a cărei revizuire se cere.

Mai mult, pe lângă aceste argumente ce ar fi putut fi reținute de ÎCCJ în sprijinul recunoașterii posibilității formulării unei cereri de revizuire în baza art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 în termen de o lună de la data publicării hotărârii CJUE, și nu de la data comunicării hotărârii interne a cărei revizuire se cere, poate fi invocată hotărârea CJUE pronunțată în cauza *Byankov*^[45]. Această hotărâre este importantă nu numai pentru că a stabilit că dispoziția legală națională care instituie o restricție privind libertatea de circulație în UE a unui resortisant al unui stat membru încalcă dreptul UE, dar și pentru că, în decizia menționată, CJUE extinde raționamentul și reține că procedura administrativă națională care a dus la adoptarea interdicției de a părăsi teritoriul, ar putea fi redeschisă – chiar dacă aceasta a devenit definitivă și nu a fost contestată în fața instanțelor naționale. Altfel spus, CJUE a reținut că, în cazul în care măsura națională este în mod evident contrară dreptului UE, redeschiderea procedurii administrative este permisă în scopul anulării actului administrativ ilegal, în conformitate cu principiul efectivității dreptului UE și cu principiul cooperării loiale, care trebuie să prevaleze asupra principiului securității juridice^[46].

O altă hotărâre a CJUE care susține posibilitatea formulării unei cereri de revizuire în baza art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 în termen de o lună de la data publicării hotărârii CJUE, și nu de la data comunicării hotărârii interne a cărei revizuire se cere, este hotărârea CJUE pronunțată în cauza *C-453/00, Kühne & Heitz*^[47]. Conform acestei hotărâri, principiul cooperării loiale impune unui organ administrativ o obligație de a revizui o decizie administrativă definitivă, pentru a lua în considerare interpretările date de CJUE ulterior cu privire la dispozițiile legale relevante, dacă (i) potrivit dreptului național, există posibilitatea procedurală a revizuirii, (ii) decizia administrativă a devenit definitivă și irevocabilă în sistemul de drept național ca urmare a pronunțării unei hotărâri judecătorești de către instanța de ultim grad, (iii) hotărârea judecătorească definitivă este, în lumina interpretării oferite de o hotărâre CJUE ulterioară hotărârii judecătorești definitive, bazată pe o interpretare greșită a dreptului UE și hotărârea judecătorească definitivă a fost pronunțată fără formularea unei trimiteri preliminare, (iv) persoana interesată de hotărârea CJUE s-a adresat organului administrativ imediat după ce a luat cunoștință de hotărârea CJUE^[48].

Așadar, în concluzie, pe baza temeiurilor de drept și jurisprudențiale menționate anterior, apreciem că soluția consacrată de ÎCCJ prin decizia nr. 45/2016 cu privire la termenul de exercitare a revizuirii prevăzute de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 respectă principiul securității juridice raportat la autoritatea de lucru judecat a hotărârilor judecătorești, prin stabilirea aplicării termenului de o lună prevăzut de dispozițiile art. 511 alin. (1) din NCPC pentru exercitarea revizuirii.

^[44] Hotărârea pronunțată în cauza *C-279/09, DEB*, EU:C:2010:811.

^[45] Cauza *C-249/11, Byankov*, hotărârea pronunțată la 4 octombrie 2012, EU:C:2012:608.

^[46] *Ibidem*, pct. 81.

^[47] Cauza *C-453/00, Kühne & Heitz*, hotărârea pronunțată la 13 ianuarie 2004, cit. *supra*.

^[48] *Ibidem*, pct. 28 și dispozitiv.

Cu toate acestea, având în vedere argumentele de drept și de jurisprudență citate anterior, considerăm că soluția consacrată de ÎCCJ prin decizia nr. 45/2016 cu privire la curgerea termenului de revizuire de la data comunicării hotărârii definitive, supuse revizuirii, nu atinge obiectivul revizuirii, acela de a înlătura încălcarea principiului priorității dreptului UE, săvârșită la momentul pronunțării hotărârii definitive și încalcă, totodată, principiul efectivității dreptului UE, principiul cooperării loiale și dreptul la o cale de atac eficientă prevăzută de art. 47 (paragraful 1) din cartă.

Soluția consacrată de ÎCCJ, care impune calcularea termenului de revizuire întemeiată pe art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 de la data comunicării hotărârii definitive interne ce se dorește a fi revizuită, și nu de la data publicării hotărârii interpretative a CJUE care oferă, în esență, motivul revizuirii, dă prevalență, în mod nejustificat și limitativ, principiului securității juridice, în dauna principiului efectivității dreptului UE și în dauna principiului cooperării loiale, nereușind să asigure înlăturarea încălcării principiului priorității dreptului UE, atunci când temei al revizuirii îl constituie hotărârile CJUE pronunțate și publicate la mai mult de o lună de la data comunicării hotărârii a cărei revizuire se dorește, făcând practic imposibilă exercitarea revizuirii în legătură cu aceste hotărâri CJUE.

Or, așa cum am arătat, potrivit dreptului UE și jurisprudenței CJUE^[49], în cazul în care dreptul intern al statelor membre prevede o cale de atac ce are drept scop revizuirea hotărârilor judecătorești definitive pronunțate cu încălcarea dreptului UE sau a interpretărilor reținute de CJUE, această cale de atac ar trebui reglementată în baza unor reguli procedurale interne care, deși sunt lăsate la latitudinea legiuitorului statului membru, trebuie să fie în conformitate cu principiul efectivității dreptului UE, cu principiul echivalenței dreptului UE, cu principiul cooperării loiale și cu dreptul la o cale de atac eficientă prevăzută de art. 47 (paragraful 1) din Carta drepturilor fundamentale.

În situația analizată însă, reglementarea posibilității exercitării revizuirii în materia contenciosului numai în baza hotărârilor CJUE pronunțate și publicate în termen de o lună de la data comunicării hotărârii judecătorești interne, cu excluderea vădită a posibilității invocării, în cadrul revizuirii, a celor ulterioare expirării acestui termen, reprezintă o reglementare procedurală care încalcă principiul efectivității dreptului UE, principiul cooperării loiale, dreptul la o cale de atac eficientă prevăzută de art. 47 (paragraful 1) din cartă și care nu asigură înlăturarea încălcării principiului priorității dreptului UE în ceea ce privește hotărârile CJUE pronunțate și publicate după expirarea termenului de o lună de la data comunicării hotărârii interne, prin simplul fapt că face imposibilă exercitarea revizuirii în legătură cu acestea.

Soluția procedurală care ar respecta principiul efectivității dreptului UE, principiul cooperării loiale, dreptul la o cale de atac eficientă prevăzută de art. 47 (paragraful 1) din Carta drepturilor fundamentale și care ar fi permis înlăturarea deplină a încălcării principiului priorității dreptului UE săvârșită la momentul pronunțării hotărârii interne definitive, este cea care ar permite formularea revizuirii într-un termen – oricare ar fi acesta – calculat de la data publicării hotărârii CJUE în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, pentru ca justițiabilul care formulează revizuirea să se poată prevala de dispozițiile hotărârii CJUE în cadrul revizuirii și pentru ca acesta să aibă o cale de atac eficientă și o protecție efectivă a drepturilor conferite de orice hotărâre CJUE, indiferent de momentul pronunțării acesteia. O astfel de soluție ar presupune recunoașterea,

[49] Hotărârile *Byankov*, cit. *supra*; *Kühne & Heitz*, cit. *supra*; *Târșia*, cit. *supra*.

totodată, a prevalenței principiului efectivității dreptului UE și a principiului cooperării loiale, asupra principiului securității juridice.

În plus, o astfel de soluție procedurală ar fi, de altfel, singura care ar permite anularea în instanță a unui act administrativ ilegal emis cu încălcarea interpretării reținute de CJUE printr-o hotărâre ulterioară emiterii actului administrativ, în cazul în care hotărârea CJUE care reține o interpretare contrară constatărilor reținute prin actul administrativ intern a fost pronunțată și publicată la mai mult de o lună de la data comunicării hotărârii judecătorești interne definitive care respinge o eventuală cerere de anulare a actului administrativ.

Nu în ultimul rând, trebuie subliniat că principiul priorității dreptului UE presupune prioritatea dreptului UE și a hotărârilor CJUE față de orice dispoziție de drept intern, iar caracterul obligatoriu și executoriu al hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene pronunțate în cadrul trimiterilor preliminare în ceea ce privește interpretarea dreptului Uniunii Europene, așa cum rezultă acesta din art. 267 TFUE și din art. 344 TFUE, dar și din jurisprudența CJUE, nu este afectat de alte hotărâri judecătorești interne ale statelor membre care ar dispune în mod contrar cu privire la interpretarea dreptului UE deoarece în temeiul art. 267 TFUE, CJUE este singura instanță care are competența de a se pronunța cu titlu definitiv cu privire la interpretarea corectă a dreptului UE.

Așadar, având în vedere că reglementarea procedurală conținută de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 privind termenul de revizuire și modul de calcul al acestuia, astfel cum a fost aceasta interpretată prin decizia nr. 45/2016 a ÎCCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, este în strânsă legătură cu dreptul UE, rămâne de văzut dacă raționamentul ÎCCJ va rezista testului de compatibilitate cu dreptul UE pe care îl va efectua, în viitorul apropiat, chiar CJUE, prin soluționarea cererii de decizie preliminară formulată deja, de Curtea de Apel Ploiești, prin care judecătorul național întrebă, în esență, dacă dreptul UE se opune soluției ÎCCJ privind termenul de revizuire și modul de calcul al acestuia (cauza C-676/17, *Călin*)^[50].

^[50] Cererea de decizie preliminară a fost introdusă de Curtea de Apel Ploiești (România) la data de 1 decembrie 2017, acțiunea principală având ca obiect revizuire. Prin întrebarea preliminară, judecătorul național dorește să știe dacă „art. 4 alin. (3) TUE care se referă la principiul cooperării loiale, art. 17, 20, 21 și 47 din Carta [d]repturilor [f]undamentale, art. 110 TFUE[,] principiul securității juridice, principiul echivalenței[,] efectivității decurgând din principiul autonomiei procedurale pot fi interpretate ca opunându-se unei reglementări naționale, respectiv art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, astfel cum a fost interpretată prin decizia nr. 45/2016 a ÎCCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, potrivit căreia 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, supuse revizuirii?” Textul întrebării a fost publicat în JO C 63, 2018, p. 8.