

ROMÂNIA
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
BD. OCTAVIAN GOGA, NR.2, TRONSON I, SECTOR 3
BUCUREȘTI
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

Destinatar:
COLEGIUL GEODEZILOR DIN
ROMÂNIA
sector 3, București, ANTON PANN, nr.
21

DOSARUL NR. 659/64/2025

Materia: Contencios administrativ și fiscal
Stadiul procesual al dosarului: Recurs
Obiectul dosarului: suspendare executare act
administrativ
Complet: completul nr.11 ncpc

**COMUNICARE
HOTĂRÂRE CIVILĂ**

NR. 3217/2026 DIN DATA DE 24 Iunie 2026

Stimată doamnă/Stimate domn,

vă comunicăm, alăturat, copia hotărârii civile nr. 3217/2026, pronunțată la data de 24 Iunie 2026, de către
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL.

L.S. PRESEDINTE
(stampilă)



MAGISTRAT ASISTENT,

G.M. 31.07.2026 12:16.46, nr. comunicare: 1 din 3



ROMÂNIA
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

Decizie nr. 3217

Dosar nr. 659/64/2025

Ședința publică din data de 24 iunie 2026

Președinte:	Claudiu-Iulian Răpeanu	- judecător
	Carmen Mihaela Voinescu	- judecător
	Emilia-Lenuța Panțuru	- judecător
	Paraschiva Popeci	- magistrat asistent

S-a luat în examinare recursul declarat de recurentul-pârât Colegiul Geodezilor din România împotriva Sentinței civile nr. 239 din 23 decembrie 2025.

La apelul nominal, făcut în ședință publică, răspund recurentul-pârât Colegiul Geodezilor din România, prin avocat Liviu Fătu, cu împuternicire avocațială depusă la dosar, la fila 8, precum și intimații-reclamanți Precup Radu-Daniel și Precup George-Ciprian, personal, legitimați cu actele de identitate.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

Se prezintă referatul cauzei de către magistratul-asistent, care învederează că, la termenul de judecată din 22 aprilie 2026, cauza a fost amânată întrucât recurentul-pârât a invocat și a depus în scris mai multe excepții procesuale, iar intimații-reclamanți au solicitat acordarea unui termen pentru a lua cunoștință de acestea și pentru a formula apărări.

Se mai arată că, în cauză, a fost formulată o cerere de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Înalta Curte, constatând că nu mai sunt alte cereri de formulat, acordă cuvântul părților cu privire la memoriul intitulat „Amicus Curiae”, depus la dosarul cauzei.

Recurentul-pârât Colegiul Geodezilor din România, prin avocat, arată că lasă la aprecierea instanței modul de valorificare a memoriului depus la dosar.

În ceea ce privește practica instanțelor judecătorești, susține că, în cadrul procesului civil, dispozițiile art. 7 C. proc. civ. consacră principiul legalității, iar cadrul procesual se stabilește prin raportare la părțile indicate în cauză.

Intimații-reclamanți, având cuvântul, arată că înscrisul depus nu poate fi calificat drept memoriu „Amicus Curiae”, întrucât persoana care l-a formulat face parte din conducerea interimară a Colegiului Geodezilor din România și din conducerea unei filiale locale a acestuia, astfel încât opinia exprimată nu prezintă caracterul echidistant și tehnic specific unui asemenea demers.

Mai arată că, în dosarul având ca obiect anularea actelor contestate, aceeași persoană a formulat o cerere de intervenție accesorie, împrejurare care, în opinia intimaților-reclamanți, evidențiază lipsa de imparțialitate a autorului memoriului.

Cu privire la înscrisul intitulat „Amicus Curiae”, având în vedere că această instituție nu beneficiază de o reglementare expresă în Codul de procedură civilă, Înalta Curte ia act de depunerea acestuia și dispune menținerea sa la dosarul cauzei, urmând ca eventualele argumente relevante să fie avute în vedere în limitele cadrului procesual și ale dispozițiilor legale aplicabile.

În continuare, Înalta Curte acordă cuvântul părților asupra excepțiilor invocate de recurentul-pârât, respectiv excepția inadmisibilității, excepția lipsei legitimării procesuale active și excepția lipsei de interes.

Intimații-reclamanți, având cuvântul, susțin că, prin intermediul recursului, poate fi criticată numai hotărârea pronunțată de instanța de fond, nefiind admisibilă formularea direct în calea de atac a unor apărări sau excepții noi.

Mai arată că aceleași excepții au fost invocate și în dosarul având ca obiect anularea actelor contestate, fiind respinse ca neîntemeiate de Curtea de Apel Brașov prin încheierea din 28 mai 2026.

Apreciază că excepțiile sunt neîntemeiate și în prezenta cauză, legitimarea lor procesuală rezultând din natura raportului juridic dedus judecării și din vătămarea invocată prin cererea de chemare în judecată.

Totodată, arată că au calitatea de persoane autorizate să exercite profesia, iar reglementările cuprinse în actele normative contestate le afectează în mod direct activitatea profesională, astfel încât justifică atât legitimare procesuală activă, cât și un interes personal, legitim, născut și actual în contestarea actelor subsecvente legii.

Prin urmare, solicită respingerea excepțiilor invocate, în principal, ca inadmisibile și, în subsidiar, ca neîntemeiate.

Recurentul-pârât Colegiul Geodezilor din România, prin avocat, arată, cu privire la excepția inadmisibilității, că aceasta pune în discuție posibilitatea continuării procesului.

Înalta Curte ia act de excepțiile invocate și de apărările formulate de intimații-reclamanți și, constatând că, prin conținutul lor, susținerile recurentului-pârât vizează cererea de chemare în judecată, le califică drept apărări de fond, urmând a fi analizate odată cu fondul recursului.

Cu titlu prealabil, intimații-reclamanți mai arată că, în dosarul având ca obiect anularea actelor contestate, a fost admisă cererea de sesizare a Curții Constituționale, iar judecata cauzei a fost suspendată până la soluționarea excepției de neconstituționalitate. În consecință, solicită suspendarea judecării prezentei cauze până la soluționarea excepției de neconstituționalitate invocate în dosarul respectiv.

La întrebarea instanței, intimații-reclamanți precizează că, în prezenta cauză, nu au formulat o cerere de sesizare a Curții Constituționale, ci doar au adus la cunoștință

instanței împrejurarea că instanța de contencios constituțional a fost sesizată în dosarul având ca obiect anularea actelor contestate.

În continuare, Înalta Curte acordă cuvântul părților asupra cererii de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene și asupra fondului recursului.

Recurentul-pârât Colegiul Geodezilor din România, prin avocat, având cuvântul asupra cererii de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene, susține că problema de drept dedusă judecății reprezintă, în realitate, o chestiune de drept intern, fără legătură cu dreptul Uniunii Europene.

Prin urmare, apreciază că solicitarea intimațiilor-reclamanți este neîntemeiată și urmărește tergiversarea soluționării procesului.

În ceea ce privește apărarea referitoare la inadmisibilitatea recursului, formulată de intimații-reclamanți, solicită să se aibă în vedere că procesul civil se desfășoară cu respectarea principiului legalității, consacrat de art. 7 C. proc. civ., ceea ce presupune că instanța poate aplica numai sancțiunile prevăzute de lege.

Din această perspectivă, susține că excepția inadmisibilității recursului pentru nemotivarea în drept este neîntemeiată, întrucât, potrivit art. 489 C. proc. civ., sancțiunea aplicabilă în ipoteza nemotivării recursului este nulitatea, iar inadmisibilitatea și nulitatea reprezintă sancțiuni procesuale distincte, supuse unor regimuri juridice diferite, care nu pot fi aplicate în mod alternativ sau aleatoriu.

În subsidiar, arată că apărarea formulată de intimații-reclamanți este neîntemeiată și în fond, întrucât cererea de recurs a fost întemeiată pe dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 5, 6 și 8 C. proc. civ., iar criticile dezvoltate se circumscriu motivelor de casare reglementate de art. 488 alin. (1) C. proc. civ., astfel cum impun dispozițiile art. 489 C. proc. civ., cu referire la art. 397 C. proc. civ.

Susține că instanța de fond a aplicat în mod greșit dispozițiile art. 14 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și ale art. 9 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

În ceea ce privește excepția inadmisibilității cererii de suspendare, invocată de recurentul-pârât, arată că aceasta se întemeiază pe dispozițiile art. 8 alin. 1² din Legea nr. 554/2004, din cuprinsul căroră rezultă că acțiunile în contencios administrativ având ca obiect apărarea unui interes public pot urmări numai anularea unui act administrativ, emiterea unui act administrativ sau obligarea autorității publice la efectuarea unei anumite operațiuni administrative.

Prin urmare, susține că suspendarea executării actului administrativ nu se regăsește printre capetele de cerere care pot fi formulate în scopul apărării unui interes public.

În același sens, arată că dispozițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004 desemnează în mod expres titularul cererii de suspendare, respectiv persoana vătămată, iar nu orice persoană interesată.

Apreciază că rațiunea acestei limitări rezidă în caracterul excepțional al măsurii suspendării, care înlătură temporar efectele prezumției de legalitate de care beneficiază actul administrativ.

Prin urmare, susține că legiuitorul a tranșat această chestiune, limitând posibilitatea invocării interesului public, în materia suspendării, la autoritățile publice, fără a recunoaște un asemenea drept persoanelor fizice în lipsa justificării unui interes legitim privat.

În ceea ce privește interesul reclamanților, apreciază că aceștia nu au demonstrat existența unui interes personal, care să derive din producerea unei pagube iminente.

Referitor la legitimarea procesuală activă, invocă Decizia nr. 8/2020 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, potrivit căreia persoanele fizice pot invoca apărarea interesului public numai în subsidiar, în măsura în care fac dovada existenței unui interes legitim privat.

Pe fondul cauzei, arată că instanța de fond a acordat altceva decât s-a cerut, întrucât reclamanții au solicitat, în temeiul art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, suspendarea executării actelor administrative până la rămânerea definitivă a hotărârii pronunțate în acțiunea în anulare, în timp ce instanța, cu încălcarea dispozițiilor art. 397 C. proc. civ., a dispus suspendarea executării acestora până la soluționarea în fond a cauzei.

Referitor la cel de-al doilea motiv de casare, susține că instanța de fond a dezvoltat un raționament contradictoriu în ceea ce privește lipsa avizului Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară, întrucât, deși a reținut în mod expres că avizul are caracter consultativ și că a fost unul negativ, a apreciat că această împrejurare constituie un indiciu suficient pentru îndeplinirea condiției cazului bine justificat, prevăzută de art. 14 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Totodată, arată că instanța a reținut existența unui prejudiciu în privința celor doi reclamanți și a apreciat că actele administrative contestate au un impact asupra exercitării profesiei acestora, fără a indica însă natura concretă a acestui impact, modalitatea în care acesta se produce ori dacă este afectată prestarea unui serviciu public.

Mai susține că, în realitate, prin suspendarea executării actelor administrative, reclamanții sunt cei care ar suferi un prejudiciu.

La întrebarea instanței, intimații-reclamanți arată că nu solicită amânarea pronunțării în vederea depunerii de concluzii scrise, întrucât acestea au fost deja depuse la dosarul cauzei.

Cu privire la excepția inadmisibilității, la solicitarea de lămuriri formulată de Înalta Curte, intimații-reclamanți precizează că au invocat, în realitate, excepția nulității recursului, întrucât, prin criticile formulate, recurentul-pârât urmărește o rejudecare a fondului cauzei.

În ceea ce privește legitimarea procesuală activă, arată că sunt persoane autorizate, au pregătirea profesională necesară și justifică interesul de a contesta acte

normative care le afectează exercitarea profesiei și care, în opinia lor, au fost adoptate în mod nelegal de către o structură de conducere care nu este prevăzută de lege.

Referitor la paguba iminentă, arată că actul contestat le afectează dreptul de semnătură și generează o stare de incertitudine cu privire la lucrările și contractele aflate în curs de executare.

Totodată, susțin că, în ipoteza în care măsura suspendării ar fi înlăturată, nu ar mai putea finaliza contractele aflate în derulare.

Mai arată că susținerile recurentului-pârât Colegiul Geodezilor din România sunt contradictorii, întrucât, pe de o parte, se afirmă că reclamanții nu au legitimare procesuală activă, iar, pe de altă parte, se susține că suspendarea actelor le-ar produce acestora un prejudiciu, recunoscându-se astfel, implicit, că actele contestate produc efecte asupra situației lor juridice.

Referitor la soluția pronunțată de instanța de fond, arată că au invocat dispozițiile art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, în condițiile în care nu au primit un răspuns la plângerea prealabilă formulată, iar instanța a reținut în mod corect că, la data pronunțării hotărârii, acțiunea în anulare nu fusese încă introdusă.

În consecință, apreciază că, sub acest aspect, sentința recurată este legală și temeinică.

Mai arată că legea reglementează caracterul tranzitoriu al aplicării Legii nr. 267/2024, astfel încât continuă să se aplice ordinul emis de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară în materia autorizării, fără ca, la acest moment, exercitarea profesiei să fie perturbată.

Prin urmare, susțin că măsura suspendării se justifică tocmai în vederea protejării drepturilor profesionale de care beneficiază.

Referitor la cererea de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene, intimații-reclamanți arată că aceasta a fost formulată numai de intimatul-reclamant Precup Radu-Daniel.

Acesta precizează că Legea nr. 267/2024 și actele subsecvente au fost adoptate în contextul Legii nr. 245/2020, prin care a fost transpusă în dreptul intern Directiva (UE) 2018/958.

Invocă Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 20 noiembrie 2025, pronunțată în cauza C-518/24, Comisia Europeană împotriva Republicii Elene, arătând că aceasta privește obligația statelor membre de a asigura aplicarea Directivei (UE) 2018/958 inclusiv măsurilor adoptate de organisme profesionale și inițiativelor parlamentare.

Susține că, inclusiv prin înscrisuri provenind de la Parlamentul României, a făcut dovada că proiectul actului normativ nu a fost însoțit de un test de proporționalitate.

Totodată, susțin că nu a fost efectuată o evaluare a proporționalității, apreciind că transpunerea formală a directivei, fără aplicarea efectivă a cerințelor acesteia prin actul normativ de transpunere, aduce atingere dreptului Uniunii Europene și generează o contradicție între legislația națională și cea europeană.

Prin urmare, apreciază că este necesar ca instanța europeană să se pronunțe asupra posibilității adoptării unor acte normative fără efectuarea prealabilă a testului de proporționalitate, precum și asupra caracterului prioritar al măsurii suspendării în ipoteza încălcării unei directive a Uniunii Europene.

Din această perspectivă, consideră că suspendarea executării actelor normative care afectează o categorie largă de profesioniști dintr-un anumit domeniu ar trebui să prevaleze în situația în care există indicii privind încălcarea dreptului Uniunii Europene.

În replică, recurentul-pârât Colegiul Geodezilor din România, prin avocat, susține că obiectul acțiunii îl reprezintă actele emise de Colegiul Geodezilor din România, iar problema respectării principiului proporționalității ar putea face obiectul unei alte analize, distincte de cea impusă de prezenta cauză.

În ceea ce privește paguba iminentă și interesul reclamanților, solicită să se observe că aceștia nu au indicat nicio dispoziție concretă din cuprinsul actelor contestate care să fie susceptibilă să le producă o pagubă.

În concluzie, solicită admiterea recursului și acordarea cheltuielilor de judecată, conform înscrisurilor depuse la dosarul cauzei.

Înalta Curte, în conformitate cu dispozițiile art. 394 C. proc. civ., declară închise dezbaterile și reține cauza în pronunțare asupra excepției nulității recursului, asupra cererii de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene și asupra recursului.

ÎNALTA CURTE,

I. Circumstanțele cauzei

1. Obiectul cererii de chemare în judecată

Prin cererea înregistrată la data de 10 decembrie 2025 pe rolul Curții de Apel Brașov – Secția contencios administrativ și fiscal, sub nr. 659/64/2025, reclamanții Precup George-Ciprian și Precup Radu-Daniel au chemat în judecată pârâtul Colegiul Geodezilor din România, solicitând, în temeiul art. 14 și art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, suspendarea executării Hotărârii Colegiului Geodezilor din România nr. 6 din 13 noiembrie 2025 privind Codul deontologic al profesiei de geodez și a Hotărârii Colegiului Geodezilor din România nr. 7 din 13 noiembrie 2025 privind Regulamentul de organizare și funcționare a Colegiului Geodezilor din România și de exercitare a profesiei de geodez, până la soluționarea definitivă a acțiunii în anularea actelor administrative menționate.

2. Hotărârea instanței de fond

Prin *Sentința civilă nr. 239 din 23 decembrie 2025, Curtea de Apel Brașov – Secția contencios administrativ și fiscal* a dispus următoarele:

(i) a admis în parte cererea de chemare în judecată formulată de reclamantii Precup George-Ciprian și Precup Radu-Daniel, în contradictoriu cu pârâtul Colegiul Geodezilor din România;

(ii) în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004, a dispus suspendarea executării Hotărârii Colegiului Geodezilor din România nr. 6 din 13 noiembrie 2025 privind Codul deontologic al profesiei de geodez și a Hotărârii Colegiului Geodezilor din România nr. 7 din 13 noiembrie 2025 privind Regulamentul de organizare și funcționare a Colegiului Geodezilor din România și de exercitare a profesiei de geodez, până la pronunțarea instanței de fond;

(iii) a respins solicitarea reclamantilor ca suspendarea executării actelor administrative să producă efecte până la soluționarea definitivă a cauzei;

(iv) a respins solicitarea pârâtului privind acordarea cheltuielilor de judecată.

3. Calea de atac exercitată în cauză

Împotriva Sentinței civile nr. 239 din 23 decembrie 2025, pronunțate de Curtea de Apel Brașov – Secția contencios administrativ și fiscal, pârâtul Colegiul Geodezilor din România a declarat recurs, întemeiat pe dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 5, 6 și 8 C. proc. civ., solicitând casarea hotărârii recurate și, în rejudecare, respingerea cererii de suspendare a executării Hotărârii Colegiului Geodezilor din România nr. 6 din 13 noiembrie 2025 privind Codul deontologic al profesiei de geodez și a Hotărârii Colegiului Geodezilor din România nr. 7 din 13 noiembrie 2025 privind Regulamentul de organizare și funcționare a Colegiului Geodezilor din România și de exercitare a profesiei de geodez.

În dezvoltarea motivelor de recurs, recurentul-pârât a susținut, cu titlu prealabil, că cererea de suspendare este inadmisibilă, iar intimații-reclamanți nu justifică legitimare procesuală activă și nici interes în promovarea acesteia.

În acest sens, a invocat dispozițiile art. 8 alin. 1² din Legea nr. 554/2004, arătând că acțiunile în contencios administrativ prin care se urmărește apărarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea unui act administrativ, obligarea autorității publice la emiterea unui act administrativ sau la efectuarea unei anumite operațiuni administrative. Or, suspendarea executării unui act administrativ nu se regăsește printre remediile jurisdicționale care pot fi solicitate exclusiv în scopul apărării unui interes public.

Aceeași concluzie ar rezulta, în opinia recurentului-pârât, din dispozițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004, care recunosc dreptul de a solicita suspendarea executării actului administrativ persoanei vătămate, iar nu oricărei persoane interesate. Rațiunea acestei limitări ar consta în caracterul excepțional al suspendării, măsură prin care sunt înlăturate temporar efectele prezumției de legalitate și executorialitate de care beneficiază actul administrativ.

Recurentul-pârât a susținut că legiuitorul a limitat posibilitatea invocării interesului public în materia suspendării, persoanele fizice neputând solicita o asemenea măsură decât dacă fac dovada vătămării unui drept ori a unui interes legitim

privat. În sprijinul acestei interpretări a invocat Decizia nr. 8/2020 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, arătând că persoanele fizice pot invoca apărarea interesului legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului public decurge în mod logic din încălcarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat.

Din această perspectivă, a apreciat că intimații-reclamanți nu au individualizat dreptul ori interesul legitim privat pretins vătămat și nu au demonstrat existența unui interes personal, născut și actual, care să justifice promovarea cererii de suspendare. Simplul fapt că aceștia au calitatea de ingineri geodezi autorizați nu ar fi suficient pentru recunoașterea legitimării procesuale active, în lipsa indicării unor dispoziții concrete din actele administrative contestate care să producă efecte directe asupra situației lor juridice.

În continuare, subsumând criticile motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 5 C. proc. civ., recurentul-pârât a susținut că instanța de fond a încălcat principiul disponibilității, consacrat de art. 9 și art. 22 alin. (6) C. proc. civ., precum și dispozițiile art. 397 C. proc. civ., acordând altceva decât s-a solicitat.

Astfel, reclamanții ar fi solicitat, prin raportare cumulativă la art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, suspendarea executării celor două hotărâri până la rămânerea definitivă a hotărârii ce urma a fi pronunțată în acțiunea în anulare, în timp ce instanța de fond a dispus suspendarea executării actelor până la pronunțarea instanței de fond, în temeiul art. 14 din același act normativ.

A arătat că instanța nu putea modifica obiectul și limitele temporale ale cererii cu care fusese investită, ci trebuia să se pronunțe asupra solicitării astfel cum aceasta fusese formulată, iar, în măsura în care condițiile art. 15 din Legea nr. 554/2004 nu erau îndeplinite, soluția legală era respingerea cererii, nu recalificarea acesteia și acordarea unei măsuri distincte.

Recurentul-pârât a criticat și motivarea hotărârii, prin raportare la art. 488 alin. (1) pct. 6 C. proc. civ., susținând că raționamentul instanței de fond este contradictoriu în privința avizului Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară.

A arătat că, deși instanța a reținut natura consultativă a avizului și împrejurarea că ANCPI a formulat observații asupra proiectelor, a considerat tocmai inexistența unui aviz favorabil și pretinsa lipsă a unei motivări pentru neînsușirea observațiilor Agenției ca fiind suficiente pentru crearea unei îndoieli serioase asupra legalității hotărârilor contestate.

În opinia recurentului-pârât, considerentele sunt incompatibile, întrucât caracterul consultativ al avizului presupune că organul competent să adopte actul nu este ținut de conținutul acestuia, iar formularea unor observații ori a unui punct de vedere nefavorabil nu poate fi asimilată lipsei unui aviz obligatoriu și nici nu poate conduce, prin ea însăși, la concluzia aparenței de nelegalitate.

Totodată, a susținut că instanța a interpretat greșit corespondența purtată cu ANCPI. Prin adresa nr. 434 din 17 septembrie 2025, Colegiul Geodezilor din România ar fi solicitat avizarea celor două proiecte, însă ANCPI, prin adresa nr. 42868 din 4

noiembrie 2025, a arătat că avizul putea fi emis numai ulterior însușirii proiectelor de către Conferința națională.

Recurentul-pârât a apreciat că o asemenea condiționare contravine art. 9 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, întrucât avizele trebuie solicitate și obținute în etapa elaborării proiectului, anterior adoptării acestuia de către organul competent, iar nu după însușirea ori aprobarea lui. În aceste condiții, imposibilitatea obținerii avizului anterior adoptării actelor nu îi putea fi imputată și nu putea fundamenta existența cazului bine justificat.

Subsumat motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ., recurentul-pârât a susținut că instanța de fond a aplicat greșit dispozițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004, ale art. 9 din Legea nr. 24/2000 și normele care reglementează condițiile suspendării executării actelor administrative.

În ceea ce privește condiția cazului bine justificat, a arătat că instanța nu a identificat împrejurări vădite de fapt sau de drept, apte să creeze, în urma unei analize sumare, o îndoială serioasă asupra legalității Hotărârilor C.G.R. nr. 6/2025 și nr. 7/2025.

Astfel, lipsa unui aviz favorabil al ANCPI nu ar reprezenta, în circumstanțele concrete ale cauzei, un viciu evident de legalitate, atât timp cât Colegiul a solicitat avizul în etapa elaborării proiectelor, iar Agenția a condiționat emiterea acestuia de parcurgerea unei succesiuni procedurale pe care recurentul o consideră contrară normelor de tehnică legislativă.

De asemenea, simplul fapt că observațiile ANCPI nu au fost însușite integral nu ar putea conduce la suspendarea actelor, întrucât avizul avea caracter consultativ, iar oportunitatea preluării observațiilor revenea organului competent să adopte actele normative.

Recurentul-pârât a susținut că instanța a depășit limitele controlului sumar specific procedurii reglementate de art. 14 din Legea nr. 554/2004, analizând modul de desfășurare a procesului de elaborare și conținutul corespondenței dintre autorități într-o manieră proprie judecății acțiunii în anulare.

Referitor la condiția pagubei iminente, a arătat că aceasta a fost reținută prin considerente generale și abstracte. Instanța de fond s-ar fi limitat la constatarea că actele contestate reglementează organizarea și exercitarea profesiei de geodez și că influențează activitatea de cadastru, fără să indice natura concretă a prejudiciului care s-ar produce în patrimoniul fiecăruia dintre reclamânți, dispozițiile din actele suspendate susceptibile să genereze un asemenea prejudiciu, modalitatea în care acesta s-ar produce și caracterul său iminent.

Or, potrivit recurentului-pârât, condiția prevăzută de art. 2 alin. (1) lit. ș) și art. 14 din Legea nr. 554/2004 nu poate fi considerată îndeplinită numai prin referirea generică la impactul actelor asupra profesiei de geodez sau la eventuala perturbare a activității de cadastru.

Mai mult, intimații-reclamanți nu ar fi demonstrat că le este afectat dreptul de semnătură, că sunt în imposibilitatea continuării contractelor aflate în derulare ori că aplicarea actelor contestate le-ar produce un prejudiciu material viitor și previzibil.

Dimpotrivă, suspendarea Hotărârii C.G.R. nr. 7/2025 ar fi susceptibilă să producă tocmai consecințele invocate de reclamanți, întrucât ar bloca procesul de acordare a dreptului de semnătură persoanelor care îndeplinesc condițiile legale, ar împiedica exercitarea profesiei de către cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene sau ale Spațiului Economic European și ar afecta persoanele îndreptățite să efectueze ori să finalizeze stagiul profesional.

Recurentul-pârât a mai susținut că instanța de fond a invocat, fără o justificare concretă, existența unui impact asupra unui serviciu public, fără să stabilească în ce constă pretinsa perturbare gravă și previzibilă a acestuia. Considerentele referitoare la influența „pregnantă” a actelor asupra activității de cadastru nu ar satisface cerința motivării efective a hotărârii și nici standardul probator necesar reținerii pagubei iminente.

În consecință, a apreciat că niciuna dintre condițiile cumulative prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004 nu este îndeplinită, astfel încât soluția de suspendare a executării celor două hotărâri este nelegală.

Pentru aceste motive, recurentul-pârât a solicitat admiterea recursului, casarea sentinței atacate și, în rejudecare, respingerea cererii de chemare în judecată, cu obligarea intimaților-reclamanți la plata cheltuielilor de judecată.

4. Apărările formulate în cauză

4.1. Prin întâmpinarea din 2 martie 2026, intimații-reclamanți Precup Radu-Daniel și Precup George-Ciprian au solicitat, în principal, respingerea recursului ca inadmisibil, pentru lipsa unor veritabile critici de nelegalitate și pentru caracterul devolutiv al susținerilor formulate, iar, în subsidiar, respingerea acestuia ca nefondat și menținerea sentinței recurate. Aceștia au invocat și inadmisibilitatea înscrisurilor noi depuse de recurent, solicitând înlăturarea lor din examinarea cauzei; la termenul din 24 iunie 2026, au precizat că solicitarea privind inadmisibilitatea recursului reprezintă, în realitate, excepția nulității acestuia, întemeiată pe art. 489 alin. (2) C. proc. civ.

4.2. Prin înscrisul anexat întâmpinării, ambii intimați-reclamanți au formulat, în subsidiar, cerere de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul art. 267 TFUE, solicitând suspendarea judecării recursului până la pronunțarea hotărârii preliminare și transmiterea actelor relevante privind reglementările contestate, procedura de avizare și evaluarea proporționalității. Întrebările propuse au vizat, în esență, suficiența simplei solicitări a avizului ANCPI, obligația efectuării controlului *ex ante* al proporționalității, aplicabilitatea Directivei 2006/123/CE și a Directivei (UE) 2018/958 actelor normative adoptate de un organism profesional, precum și caracterul real și efectiv al consultării publice.

4.3. Ulterior, intimatul-reclamant Precup Radu-Daniel a formulat o cerere distinctă și dezvoltată de trimitere preliminară, prin care a solicitat să se stabilească

aplicabilitatea Directivei (UE) 2018/958 atât Legii nr. 267/2024, cât și actelor normative subsecvente ale Colegiului, consecințele neefectuării unei evaluări reale a proporționalității și întinderea obligației instanței naționale de a asigura protecție jurisdicțională provizorie în lumina art. 47 din Cartă. În subsidiar, acesta a propus și o întrebare privind posibilitatea calificării Colegiului Geodezilor din România drept „emanație a statului”, solicitând, totodată, suspendarea judecării recursului ca efect procedural al sesizării.

4.4. Prin răspunsul la excepții, transmis la 8 iunie 2026, intimații-reclamanți au solicitat respingerea, ca neîntemeiate, a apărărilor referitoare la inadmisibilitatea cererii de suspendare, lipsa legitimării procesuale active și lipsa de interes, arătând că sunt persoane autorizate ANCPI și destinatari direcți ai actelor normative care reglementează exercitarea profesiei, dreptul de semnătură, înscrierea în Registrul național al geodezilor, obligațiile profesionale, disciplinare și financiare. Pe fond, au solicitat respingerea recursului și menținerea suspendării, iar, în subsidiar, menținerea măsurii cel puțin până la soluționarea de către Curtea Constituțională a excepției de neconstituționalitate invocate în dosarul de anulare nr. 54/64/2026.

4.5. Prin notele scrise de clarificare depuse ulterior, intimații-reclamanți au precizat că apărarea lor nu se întemeiază pe existența unui „aviz negativ” al ANCPI, ci pe lipsa unei proceduri valabile de avizare a formei finale a actelor adoptate, susținând că o poziție exprimată asupra unei variante intermediare nu putea acoperi modificările ulterioare și forma publicată în Monitorul Oficial.

4.6. La dosar a fost depus de către Jirovianu Nicolae Victor un memoriu intitulat „*amicus curiae*”, prin care, fără a pretinde calitatea de parte ori de intervenient, acesta a susținut poziția procesuală a recurentului-pârât, arătând că procedura de adoptare a actelor a fost legal parcursă, că avizul ANCPI a fost solicitat în faza de elaborare și că nu sunt îndeplinite condițiile cazului bine justificat și pagubei iminente. Prin răspunsul formulat, intimatul-reclamant Precup George-Ciprian a solicitat să se constate lipsa relevanței juridice determinante a memoriului, înlăturarea argumentelor sale și respingerea recursului; Înalta Curte a luat act de depunerea înscrisului și a dispus menținerea acestuia la dosar, cu valorificarea eventualelor argumente relevante în limitele cadrului procesual.

4.7. În cursul procedurii, recurentul-pârât a formulat și cerere de preschimbare a termenului de judecată, invocând urgența generată de efectele suspendării, față de care intimații-reclamanți au depus obiecțiuni, solicitând respingerea cererii ca neîntemeiată și susținând că activitatea profesională continua în baza regimului tranzitoriu, iar prejudiciul și blocajul instituțional invocate aveau caracter ipotetic. Acest incident procedural, fiind soluționat anterior dezlegării recursului, nu impune o analiză distinctă în considerentele prezentei decizii.

II. Considerentele Înaltei Curți

Examinând sentința recurată prin prisma criticilor formulate, a apărărilor intimațiilor-reclamanți, a cererilor și înscrisurilor depuse în cursul judecății, precum și

a dispozițiilor legale incidente, Înalta Curte constată că excepția nulității recursului și cererea de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene sunt neîntemeiate, iar recursul este fondat, pentru considerentele ce urmează.

1. Repere privind soluția pronunțată de Curtea de Apel Brașov

Prin Sentința civilă nr. 239 din 23 decembrie 2025, Curtea de Apel Brașov – Secția contencios administrativ și fiscal a admis în parte cererea formulată de reclamantul Precup George-Ciprian și Precup Radu-Daniel și, în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004, a dispus suspendarea executării Hotărârii C.G.R. nr. 6 din 13 noiembrie 2025 privind Codul deontologic al profesiei de geodez și a Hotărârii C.G.R. nr. 7 din 13 noiembrie 2025 privind Regulamentul de organizare și funcționare a Colegiului Geodezilor din România și de exercitare a profesiei de geodez, până la pronunțarea instanței de fond. Totodată, a respins solicitarea reclamanților ca suspendarea să producă efecte până la soluționarea definitivă a cauzei și a respins cererea pârâtului de acordare a cheltuielilor de judecată.

În ceea ce privește cazul bine justificat, prima instanță a înlăturat argumentele referitoare la pretinsa expirare a mandatului organelor de conducere și la depășirea termenului de 90 de zile prevăzut de art. 42 alin. (2) din Legea nr. 267/2024, reținând că aceste împrejurări nu evidențiază, la nivelul aparenței, lipsa competenței organului emitent ori nulitatea actelor. A apreciat însă că există o îndoială serioasă asupra legalității hotărârilor din perspectiva procedurii de avizare de către ANCPI, considerând că forma finală a proiectelor trebuia transmisă autorității avizatoare ca ultim filtru de legalitate și că pârâtul nu a explicat în mod suficient modalitatea în care a analizat observațiile formulate de ANCPI.

Referitor la paguba iminentă, Curtea de Apel a reținut că actele contestate privesc direct organizarea și exercitarea profesiei de geodez și că acestea „influențează pregnant activitatea de cadastru”, apreciind că suspendarea lor nu creează un vid legislativ, ca urmare a incidenței art. 44 alin. (3) din Legea nr. 267/2024.

Legalitatea acestor dezlegări formează obiectul controlului exercitat în prezentul recurs.

2. Cu privire la excepția nulității recursului

2.1. Modalitatea în care excepția a fost invocată

Prin întâmpinarea depusă la 2 martie 2026, intimații-reclamanți au solicitat, în principal, respingerea recursului ca inadmisibil, pentru pretinsa lipsă a unor veritabile motive de nelegalitate, susținând că recurentul-pârât urmărește, în realitate, reaprecierea situației de fapt, a probatoriului și a modului în care prima instanță a verificat condițiile suspendării. În subsidiar, aceștia au solicitat respingerea recursului ca nefondat.

Prin urmare, în cuprinsul întâmpinării, incidentul nu a fost calificat formal ca excepție a nulității recursului, ci ca inadmisibilitate a căii de atac pentru lipsa motivării în drept.

La termenul de judecată din 24 iunie 2026, după ce recurentul-pârât a arătat că sancțiunea prevăzută de art. 489 C. proc. civ. pentru nemotivarea recursului este nulitatea, iar nu inadmisibilitatea, Înalta Curte a solicitat intimaților să își precizeze poziția procesuală. Cu acest prilej, aceștia au arătat că au înțeles să invoce, în realitate, excepția nulității recursului, întrucât criticile recurentului ar urmări o rejudecare a fondului cauzei.

Rezultă, așadar, că argumentele incidentului procesual au fost formulate în scris prin întâmpinare, sub denumirea de inadmisibilitate, iar calificarea acestuia ca excepție a nulității recursului a fost realizată de intimați la termenul de judecată din 24 iunie 2026. În această calificare juridică urmează a fi examinat.

2.2. Analiza excepției

Potrivit art. 489 alin. (1) C. proc. civ., recursul este nul dacă nu a fost motivat în termenul legal, iar, conform alin. (2) al aceluiași articol, aceeași sancțiune intervine atunci când motivele invocate nu se încadrează în cazurile de casare prevăzute la art. 488 C. proc. civ.

În cauză, recurentul-pârât a invocat motivele de casare reglementate de art. 488 alin. (1) pct. 5, 6 și 8 C. proc. civ., respectiv: încălcarea regulilor de procedură a căror nerespectare atrage sancțiunea nulității; lipsa motivelor hotărârii, existența unor motive contradictorii ori străine de natura cauzei; încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material.

Contrar susținerilor intimaților, recurentul nu s-a limitat la exprimarea unei nemulțumiri generale față de soluția pronunțată, ci a formulat critici concrete privind: încălcarea art. 397 C. proc. civ. și a principiului disponibilității, prin durata măsurii dispuse; caracterul pretins contradictoriu al considerentelor referitoare la poziția ANCPI; interpretarea și aplicarea art. 14 din Legea nr. 554/2004 în privința cazului bine justificat și a pagubei iminente; aplicarea art. 9 din Legea nr. 24/2000 în ceea ce privește momentul solicitării avizului; lipsa individualizării unui prejudiciu viitor și previzibil ori a unei perturbări grave a unui serviciu public.

Aceste critici pun în discuție legalitatea raționamentului primei instanțe și modalitatea în care aceasta a subsumat situația reținută normelor de drept material aplicabile. Ele sunt, prin conținutul lor, susceptibile de încadrare în cazurile de casare expres indicate.

În jurisprudența Înaltei Curți s-a statuat că, în cadrul motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ., instanța de recurs este chemată să verifice dacă hotărârea atacată este rezultatul aplicării greșite a normei de drept material la situația de fapt stabilită, fără ca această operațiune să echivaleze cu o rejudecare devolutivă a cauzei. Criticarea sensului normei, a condițiilor sale de aplicare ori a corelării sale cu alte dispoziții legale reprezintă exercitarea legitimă a recursului.

Temeinicia sau netemeinicia fiecăreia dintre criticile formulate constituie o chestiune distinctă de validitatea căii de atac. Faptul că unele critici nu vor fi primite pe

fond nu determină nulitatea recursului, atât timp cât acestea sunt formulate într-o manieră care permite identificarea erorilor de drept imputate hotărârii recurate.

Nici susținerea intimațiilor referitoare la depunerea unor înscrisuri noi nu justifică nulitatea recursului. Regimul probator al căii de atac este distinct de cerința motivării acesteia, astfel încât eventuala neprimire a unei probe nu transformă criticile de nelegalitate în motive străine de art. 488 C. proc. civ.

Sub acest aspect, art. 492 alin. (1) C. proc. civ. permite, cu titlu de excepție de la interdicția probelor noi în recurs, depunerea de înscrisuri noi, în condițiile și termenele prevăzute de alin. (1) și (2). Noțiunea nu este limitată la înscrisurile întocmite ori descoperite după judecata în primă instanță, astfel încât adresa C.G.R. nr. 624 din 18 noiembrie 2025 nu poate fi înlăturată pentru simplul motiv că exista și putea fi depusă anterior; valoarea sa probatorie va fi apreciată însă numai în limitele controlului de legalitate specific recursului.

Pentru aceste considerente, constatând că recursul cuprinde critici concrete de nelegalitate, susceptibile de încadrare în motivele de casare prevăzute de art. 488 alin. (1) pct. 5, 6 și 8 C. proc. civ., Înalta Curte va respinge excepția nulității recursului.

3. Cu privire la cererea de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene

3.1. Înscrisurile prin care cererea a fost formulată și dezvoltată

Cererea de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene a fost formulată și dezvoltată prin mai multe înscrisuri.

Astfel, prin înscrisul anexat întâmpinării din 2 martie 2026, ambii intimați-reclamanți au solicitat, în subsidiar, sesizarea CJUE, suspendarea judecării cauzei până la pronunțarea hotărârii preliminare și transmiterea actelor relevante. În această primă formă au fost propuse întrebări referitoare la: posibilitatea considerării condiției avizării ca îndeplinită prin simpla solicitare a avizului; efectuarea controlului ex ante al proporționalității; aplicabilitatea Directivei 2006/123/CE și a Directivei (UE) 2018/958 actelor adoptate de un organism profesional; caracterul real și efectiv al consultării publice.

Ulterior, intimatul-reclamant Precup Radu-Daniel a formulat o cerere distinctă de sesizare preliminară, întemeiată pe art. 267 TFUE, art. 47 din Carta drepturilor fundamentale, Directiva (UE) 2018/958, Directiva 2006/123/CE și Legea nr. 245/2020, solicitând suspendarea judecării recursului ca efect procedural al trimiterii.

Prin această formă dezvoltată au fost reformulate trei întrebări principale privind: aplicabilitatea Directivei (UE) 2018/958 atât legii adoptate de Parlament, cât și actelor normative subsecvente ale unui organism profesional; compatibilitatea cu dreptul Uniunii a adoptării reglementărilor în lipsa unei evaluări ex ante și a unei explicații suficient de detaliate; obligația ori posibilitatea instanței naționale de a menține protecția jurisdicțională provizorie.

A fost propusă, în subsidiar, și o întrebare referitoare la calificarea Colegiului Geodezilor din România drept „emanatie a statului”.

La termenul din 24 iunie 2026, intimații au precizat că cererea dezvoltată ulterior a fost formulată numai de intimatul Precup Radu-Daniel. Această precizare nu înlătură însă împrejurarea că solicitarea inițială fusese formulată de ambii intimați prin înscrisul anexat întâmpinării.

În consecință, Înalta Curte va examina unitar toate argumentele și întrebările cuprinse atât în cererea inițială formulată de ambii intimați-reclamanți, cât și în cererea distinctă dezvoltată de intimatul Precup Radu-Daniel.

3.2. Cadrul juridic al trimiterii preliminare

Potrivit art. 267 TFUE, Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe cu titlu preliminar cu privire la interpretarea tratatelor și la validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii.

Atunci când o asemenea chestiune se ridică în fața unei instanțe naționale, aceasta poate sesiza Curtea dacă apreciază că o decizie asupra problemei este necesară pentru pronunțarea hotărârii. În cazul unei instanțe ale cărei hotărâri nu sunt supuse unei căi de atac interne, obligația de trimitere presupune, în prealabil, ca problema de drept a Uniunii să fie relevantă și necesară pentru soluționarea litigiului.

Calitatea Înaltei Curți de instanță de ultim grad nu determină, prin urmare, obligația automată de sesizare ori de câte ori o parte invocă o directivă. Premisa esențială este aceea ca răspunsul solicitat să poată influența soluția ce urmează a fi pronunțată.

Potrivit jurisprudenței rezultate din Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT, cauza 283/81, astfel cum a fost reafirmată prin Hotărârea din 6 octombrie 2021, Consorzio Italian Management, cauza C-561/19, instanța națională ale cărei hotărâri nu sunt supuse unei căi de atac este dispensată de obligația trimiterii atunci când constată că întrebarea nu este relevantă pentru soluționarea litigiului, că dispoziția de drept a Uniunii a fost deja interpretată de Curte ori că interpretarea corectă se impune cu o evidență care nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile.

3.3. Lipsa caracterului necesar al întrebărilor propuse

Obiectul prezentului litigiu nu îl constituie anularea Legii nr. 267/2024, verificarea definitivă a legalității Hotărârilor C.G.R. nr. 6 și nr. 7 din 13 noiembrie 2025 ori stabilirea, cu autoritate de lucru judecat, a existenței și suficienței testului de proporționalitate.

Înalta Curte este investită cu verificarea legalității unei hotărâri pronunțate într-o procedură provizorie, întemeiată pe art. 14 din Legea nr. 554/2004. Problema determinantă constă în stabilirea împrejurării dacă, fără prejudicarea acțiunii în anulare, au fost dovedite cumulativ cazul bine justificat și paguba iminentă.

Or, după cum se va arăta în analiza recursului, cererea de suspendare trebuie respinsă ca urmare a nedovedirii pagubei iminente prin împrejurări concrete, condiție cumulativă și autonomă față de aparența de nelegalitate. Această concluzie poate fi formulată independent de răspunsul la întrebările propuse, astfel încât interpretarea solicitată nu este necesară pentru soluționarea prezentului recurs.

a) Întrebările privind avizul ANCPI

Art. 25 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 267/2024 prevede că Conferința națională adoptă și modifică Regulamentul de organizare și funcționare, Codul deontologic și regulamentul-cadru al filialelor „cu avizul Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară”.

În același sens, art. 42 alin. (2) prevede că, în termen de 90 de zile de la constituirea Colegiului, Conferința națională adoptă Regulamentul și Codul deontologic „cu avizul” ANCPI.

Art. 9 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 reglementează solicitarea avizelor în faza de elaborare a proiectului.

Stabilirea împrejurării dacă adresa ANCPI nr. 42868 din 4 noiembrie 2025 constituie un aviz negativ, un refuz de avizare, un punct de vedere preliminar ori observații asupra unei forme intermediare reprezintă o problemă de interpretare și aplicare a dreptului național și de stabilire a situației de fapt.

De asemenea, determinarea formei proiectului transmise spre avizare, a modificărilor intervenite ulterior și a identității dintre forma transmisă și forma adoptată presupune compararea unor înscrisuri și reconstruirea procedurii administrative.

CJUE nu este competentă, în procedura art. 267 TFUE, să interpreteze Legea nr. 267/2024, să califice juridic o adresă emisă de ANCPI ori să stabilească dacă, în situația concretă, forma finală a actelor a parcurs procedura națională de avizare.

b) Întrebările privind Directiva (UE) 2018/958 și testul de proporționalitate

Intimații au susținut că documentele provenite de la Consiliul Legislativ, Consiliul Economic și Social, Camera Deputaților și Consiliul Concurenței demonstrează că Legea nr. 267/2024 și actele subsecvente nu au fost precedate de o evaluare reală a proporționalității.

Înscrisurile invocate urmăresc însă stabilirea unei situații de fapt: dacă testul a existat, când a fost efectuat, ce acte a însoțit și dacă explicația oferită a fost suficientă. Aceste aspecte presupun evaluarea probelor și a procedurii legislative ori administrative, operațiuni care revin instanței naționale.

Mai mult, sentința recurată nu și-a fundamentat soluția determinantă pe lipsa testului de proporționalitate, ci pe modalitatea în care prima instanță a interpretat procedura de avizare ANCPI. Întrebările referitoare la procedura legislativă a Legii nr. 267/2024 depășesc, așadar, rațiunea determinantă a hotărârii atacate și anticipează analiza acțiunii în anulare.

Hotărârea din 20 noiembrie 2025, Comisia Europeană împotriva Republicii Elene, cauza C-518/24, invocată de intimați, a constatat transpunerea incompletă a art. 2 alin. (1), coroborat cu art. 4 alin. (1), și a art. 4 alin. (6) din Directiva (UE) 2018/958, inclusiv sub aspectul măsurilor organismelor profesionale și al inițiativelor parlamentare. Această dezlegare nu stabilește însă că simpla invocare a lipsei unei evaluări determină automat suspendarea unei reglementări naționale și nu înlătură obligația solicitantului de a dovedi condițiile cumulative ale măsurii provizorii.

c) Întrebările privind Directiva 2006/123/CE și libertățile fundamentale

Intimații au invocat libertatea de stabilire, libera prestare a serviciilor și cerințele de nediscriminare, necesitate și proporționalitate.

Cu toate acestea, întrebările nu individualizează, într-o manieră determinantă pentru recurs, dispozițiile concrete din Hotărârile nr. 6 și nr. 7 care ar încălca dreptul Uniunii și nici legătura indispensabilă dintre interpretarea solicitată și soluția asupra pagubei iminente.

Verificarea compatibilității întregului ansamblu normativ cu libertățile pieței interne presupune identificarea fiecărei restricții, a obiectivului urmărit, a persoanelor afectate și a existenței unor măsuri mai puțin restrictive. Aceasta reprezintă o analiză de fond, incompatibilă cu obiectul limitat al prezentei proceduri.

d) Întrebările privind consultarea publică

Caracterul real și efectiv al consultării publice depinde de stabilirea unor premise factuale contestate: versiunile proiectelor, data definitivării lor, întinderea modificărilor, natura întâlnirii din noiembrie 2025 și accesul participanților la forma finală.

Aceste aspecte nu constituie o problemă autonomă de interpretare a dreptului Uniunii, ci presupun evaluarea situației de fapt și aplicarea normelor relevante, atribuții care revin instanței naționale în cadrul acțiunii în anulare.

e) Protecția jurisdicțională efectivă și art. 47 din Cartă

În jurisprudența Curții de Justiție s-a statuat că instanța națională trebuie să poată acorda protecție provizorie atunci când aceasta este necesară pentru garantarea efectivității hotărârii ce urmează a fi pronunțată cu privire la drepturile conferite de dreptul Uniunii (Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame, cauza C-213/89, și Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet, cauza C-432/05).

Dreptul intern oferă asemenea remedii prin art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, iar condițiile de acordare a măsurii sunt guvernate de dreptul național, cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității. În cauză nu rezultă că aplicarea acestor condiții ar face imposibilă ori excesiv de dificilă valorificarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii.

Art. 47 din Cartă nu impune, așadar, admiterea automată a suspendării prin simpla invocare a dreptului Uniunii. Întrebarea propusă tinde, în realitate, la obținerea unei indicații asupra soluției concrete – menținerea ori înlăturarea suspendării –, deși aplicarea criteriilor măsurii provizorii la situația de fapt revine instanței naționale.

f) Calificarea Colegiului drept „emanație a statului”

Soluționarea prezentului recurs nu presupune recunoașterea efectului direct vertical al unei dispoziții din Directiva (UE) 2018/958 împotriva Colegiului și nici înlăturarea unei norme naționale incompatibile.

Prin urmare, calificarea Colegiului drept „emanație a statului” este ipotetică în raport cu dezlegarea necesară și nu poate justifica trimiterea preliminară.

3.4. Concluzia asupra cererii

Înalta Curte nu pune la îndoială dreptul intimaților de a formula cererea și nu fundamentează respingerea acesteia pe pretinsul său caracter dilatoriu. Chiar presupunând buna-credință procesuală a autorilor, condiția necesității întrebărilor nu este îndeplinită.

Respingerea cererii se întemeiază pe lipsa pertinentei determinante a interpretării solicitate, iar nu pe pretinsul caracter dilatoriu al demersului.

Pentru aceste considerente, Înalta Curte va respinge cererea de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene. Ca urmare a respingerii trimiterii preliminare, nu se produce nici efectul accesoriu al suspendării judecării recursului solicitat de intimați.

Împrejurarea că, în dosarul de anulare nr. 54/64/2026, Curtea de Apel Brașov a sesizat Curtea Constituțională și a suspendat judecata acelei cauze nu este de natură să împiedice soluționarea prezentului recurs. Dezlegarea legalității unei măsuri provizorii, prin raportare la condițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004 și la situația probatorie existentă, nu depinde de soluția ce va fi pronunțată asupra excepției de neconstituționalitate.

Totodată, admiterea unei cereri de sesizare a Curții Constituționale atestă îndeplinirea condițiilor prevăzute de art. 29 din Legea nr. 47/1992, iar nu existența, prin ea însăși, a unei prezumții de neconstituționalitate și nici a pagubei iminente.

În consecință, solicitarea subsidiară de menținere a suspendării executării actelor până la soluționarea excepției nu poate primi o dezlegare autonomă, diferită de aceea rezultată din verificarea condițiilor cumulative ale art. 14 din Legea nr. 554/2004.

4. Cu privire la apărările referitoare la inadmisibilitatea cererii de suspendare, legitimarea procesuală activă și interesul reclamantilor

4.1. Modalitatea în care au fost invocate

La termenul de judecată din 22 aprilie 2026, recurentul-pârât a invocat și a depus în scris excepția inadmisibilității cererii de suspendare, excepția lipsei legitimării procesuale active și excepția lipsei de interes, cauza fiind amânată pentru ca intimații să ia cunoștință și să formuleze apărări.

Intimații-reclamanți au răspuns prin înscrisul intitulat „Răspuns la excepțiile invocate de recurenta-pârâtă Colegiul Geodezilor din România”, transmis la 8 iunie 2026, solicitând respingerea acestora ca neîntemeiate.

La termenul din 24 iunie 2026, după ascultarea părților, Înalta Curte a constatat că susținerile recurentului privesc, prin conținutul lor, condițiile cererii introductive și le-a calificat drept apărări de fond, urmând a fi analizate odată cu recursul.

4.2. Analiza apărărilor

Recurentul-pârât a susținut că, potrivit art. 8 alin. (1²) din Legea nr. 554/2004, persoanele fizice nu pot solicita suspendarea unui act administrativ exclusiv pentru apărarea unui interes legitim public și că intimații nu au indicat o vătămare proprie.

Potrivit art. 8 alin. 1¹ și 1² din Legea nr. 554/2004, interpretate în sensul dezlegării obligatorii date prin Decizia nr. 8 din 2 martie 2020 a Înaltei Curți de Casație și Justiție

– Completul competent să judece recursul în interesul legii, persoanele de drept privat pot invoca apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care acesta decurge logic din vătămarea unui drept subiectiv ori a unui interes legitim privat.

În cauză, intimații sunt persoane autorizate de ANCPI pentru activități de cadastru, geodezie și cartografie, iar actele contestate reglementează exercitarea profesiei, dreptul de semnătură, înscrierea în Registrul național al geodezilor, obligațiile profesionale și financiare, precum și răspunderea disciplinară. Există, așadar, o legătură directă între situația lor profesională și raportul juridic reglementat, astfel încât acțiunea nu are caracterul unei acțiuni populare întemeiate exclusiv pe apărarea legalității obiective.

Interesul procesual rezultă din folosul practic urmărit prin înlăturarea temporară a efectelor unor acte care au aptitudinea de a influența cadrul de exercitare a profesiei, fiind personal, legitim, născut și actual.

Interesul procesual și legitimarea activă nu se confundă însă cu paguba iminentă: primele reprezintă condiții de exercitare a acțiunii, în timp ce paguba iminentă este o cerință specială, de fond, a suspendării, care trebuie dovedită distinct.

În consecință, apărările privind inadmisibilitatea cererii, lipsa legitimării procesuale active și lipsa de interes nu pot fi primite, fără ca această concluzie să echivaleze cu îndeplinirea condițiilor cumulative prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004.

Soluția pronunțată ulterior în dosarul de anulare nr. 54/64/2026 nu produce autoritate de lucru judecat în prezenta cauză, obiectul procesual fiind diferit, și nu înlătură obligația Înaltei Curți de a verifica autonom condițiile speciale ale suspendării.

5. Cu privire la motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 5 C. proc. civ.

Potrivit art. 397 alin. (1) C. proc. civ., instanța este obligată să se pronunțe asupra tuturor cererilor deduse judecății și nu poate acorda mai mult sau altceva decât s-a cerut, dacă legea nu prevede altfel.

Recurentul-pârât a susținut că prima instanță a încălcat acest text, întrucât reclamanții au solicitat suspendarea până la soluționarea definitivă a acțiunii în anulare, în timp ce instanța a dispus suspendarea până la pronunțarea instanței de fond.

Critica nu este fondată.

Reclamanții au solicitat suspendarea aceluiași două acte administrative și au invocat cumulativ art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004. Prima instanță nu a schimbat obiectul cererii, ci a acordat aceeași măsură pentru durata permisă de art. 14, respingând expres solicitarea ca efectele acesteia să se mențină până la soluționarea definitivă a cauzei.

Art. 14 alin. (1) permite suspendarea până la pronunțarea instanței de fond, în timp ce art. 15 alin. (1) permite suspendarea până la soluționarea definitivă atunci când cererea este formulată în condițiile acțiunii în anulare.

Acordarea aceleiași măsuri pentru o durată mai restrânsă constituie o admitere în parte, iar nu acordarea unui alt obiect decât cel solicitat.

Prin urmare, motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 5 C. proc. civ. nu este incident.

6. Cu privire la motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 6 C. proc. civ.

Recurentul-pârât a criticat caracterul contradictoriu al considerentelor, arătând că prima instanță s-a referit atât la lipsa avizului obligatoriu, cât și la existența unui „aviz negativ” al ANCPI.

Înalta Curte constată că motivarea cuprinde o imprecizie terminologică, însă raționamentul determinant poate fi identificat: prima instanță a apreciat că modalitatea de parcurgere a procedurii de avizare și lipsa unei explicații privind nepreluarea observațiilor ANCPI creează o îndoială serioasă asupra legalității actelor.

Art. 488 alin. (1) pct. 6 C. proc. civ. nu este incident ori de câte ori motivarea conține o formulare imperfectă. Este necesar ca lipsa ori contradicția motivelor să împiedice identificarea raționamentului care susține soluția și exercitarea controlului judiciar.

În speță, controlul poate fi exercitat. Eventuala calificare greșită a adresei ANCPI și aptitudinea acesteia de a fundamenta cazul bine justificat reprezintă probleme de interpretare și aplicare a dreptului material, care urmează a fi examinate în cadrul art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ.

În consecință, nici motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 6 C. proc. civ. nu poate constitui un temei autonom al casării.

7. Cu privire la motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ.

7.1. Cadrul juridic aplicabil

Art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede:

„În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile prevederilor art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare ori în termen de maximum 30 de zile de la luarea la cunoștință a conținutului actului care nu mai poate fi revocat, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond.”

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. t) din aceeași lege, cazul bine justificat este reprezentat de împrejurările legate de starea de fapt și de drept de natură să creeze o îndoială serioasă asupra legalității actului administrativ.

Conform art. 2 alin. (1) lit. ș), paguba iminentă reprezintă prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice ori a unui serviciu public.

Cele două condiții sunt cumulative. Suspendarea reprezintă o măsură excepțională, deoarece înlătură temporar efectele prezumției de legalitate și ale caracterului executoriu din oficiu al actului administrativ.

Examinarea trebuie să se limiteze la împrejurări vădite de fapt ori de drept, ușor identificabile, fără cercetarea aprofundată a motivelor care formează obiectul acțiunii în anulare. Nu este suficientă simpla afirmare a unor vicii de legalitate, fiind necesare indicii evidente, apte să creeze un dubiu serios la nivelul aparenței.

7.2. Cu privire la condiția cazului bine justificat

Art. 25 alin. (1) lit. a) și art. 42 alin. (2) din Legea nr. 267/2024 prevăd adoptarea Regulamentului de organizare și funcționare și a Codului deontologic „cu avizul” ANCPI, iar între părți nu există consens asupra calificării juridice și efectelor adresei ANCPI nr. 42868 din 4 noiembrie 2025.

Prima instanță a reținut o aparență de nelegalitate din perspectiva succesiunii etapelor de elaborare, consultare, avizare și adoptare, precum și a lipsei unei explicații privind modul de valorificare a observațiilor ANCPI.

Recurentul-pârât susține, dimpotrivă, că a solicitat avizul în faza de elaborare, conform art. 9 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, iar ANCPI a condiționat nelegal emiterea acestuia de însușirea prealabilă a proiectelor de către Conferința națională.

Tranșarea definitivă a acestei controverse presupune stabilirea naturii juridice a adresei ANCPI, compararea formelor succesive ale proiectelor, verificarea modificărilor intervenite și interpretarea corelată a Legii nr. 267/2024 și a Legii nr. 24/2000, operațiuni care aparțin judecății acțiunii în anulare.

În procedura sumară a suspendării, instanța nu poate stabili cu caracter definitiv dacă adresa reprezintă un aviz negativ, un refuz de avizare ori un punct de vedere preliminar și nici dacă emitentului îi revenea obligația reluării procedurii pentru forma finală a actelor.

Această limită nu exclude posibilitatea ca lipsa unui aviz formal, coroborată cu conținutul corespondenței dintre autorități, să creeze, la nivelul aparenței, o îndoială serioasă. Ea împiedică numai transformarea procedurii provizorii într-o judecată anticipată asupra legalității actelor.

Întrucât condițiile prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004 sunt cumulative, Înalta Curte nu este ținută să dea o dezlegare definitivă acestei controverse pentru soluționarea recursului, constatarea nedovedirii pagubei iminente fiind suficientă pentru respingerea cererii de suspendare.

Sușinerile referitoare la neefectuarea testului de proporționalitate, constituirea organelor Colegiului, cvorumul Conferinței, procedura de vot, consultarea publică, efectele anticoncurențiale și compatibilitatea cu dreptul Uniunii reprezintă motive ale acțiunii în anulare și nu pot fi tranșate definitiv în prezenta procedură.

De altfel, sentința recurată nu a fundamentat cazul bine justificat pe aceste din urmă împrejurări, astfel încât ele nu pot suplini, în recurs, dovada distinctă a pagubei iminente.

7.3. Eroarea primei instanțe în analiza pagubei iminente

Curtea de Apel a considerat îndeplinită condiția pagubei iminente prin raportare la domeniul reglementat de cele două hotărâri și la împrejurarea că acestea „influențează pregnant activitatea de cadastru”.

Un asemenea raționament nu satisface însă exigențele art. 2 alin. (1) lit. ș) și art. 14 din Legea nr. 554/2004.

Domeniul de aplicare al actului și importanța socială ori economică a activității reglementate nu se confundă cu paguba iminentă. Era necesară identificarea prejudiciului material viitor și previzibil ori a perturbării grave și previzibile a unui serviciu public, precum și a mecanismului concret prin care executarea actelor ar produce asemenea efecte.

Intimații au invocat afectarea dreptului de semnătură, pierderea unor contracte și clienți, obligații financiare, incertitudinea juridică și riscul blocării cadastrului. Cu toate acestea, nu au prezentat elemente concrete privind: contracte determinate care nu mai puteau fi executate; refuzuri de recepționare ori validare a documentațiilor; suspendarea sau retragerea autorizațiilor deținute; refuzul recunoașterii dreptului de semnătură; sancțiuni aplicate în temeiul actelor contestate; pierderi patrimoniale determinate sau previzibile; încetarea ori imposibilitatea continuării activității; blocarea efectivă a unei operațiuni aparținând serviciului public de cadastru.

Dimpotrivă, art. 44 alin. (3) din Legea nr. 267/2024 prevede că, până la intrarea în vigoare a regulamentelor menționate de text, autorizarea persoanelor fizice și juridice în domeniul cadastrului, geodeziei și cartografiei continuă să se realizeze în baza Regulamentului aprobat prin Ordinul directorului general al ANCPI nr. 107/2010.

Intimații au recunoscut, de altfel, în ședință publică, faptul că regimul tranzitoriu continuă să se aplice și că exercitarea profesiei nu era, la acel moment, perturbată.

Această împrejurare nu exclude, în abstract, posibilitatea producerii unui prejudiciu viitor, dar demonstrează că afirmațiile privind imposibilitatea imediată de exercitare a profesiei nu sunt susținute de situația concretă.

În ceea ce privește ipoteza perturbării grave a unui serviciu public, nu au fost individualizate operațiunile ce ar fi blocate, numărul lucrărilor afectate, durata perturbării și consecințele concrete asupra funcționării ANCPI ori a oficiilor teritoriale.

Caracterul preventiv al suspendării înseamnă că prejudiciul nu trebuie să fie deja consumat. Totuși, producerea sa trebuie să fie verosimilă și susținută prin împrejurări obiective, iar nu prin eventualități generale.

A deduce paguba iminentă exclusiv din faptul că actul modifică regimul unei profesii ar conduce la suspendarea oricărei reglementări profesionale contestate, fără demonstrarea unor efecte prejudiciabile concrete, ceea ce ar contraveni caracterului excepțional al măsurii.

7.4. Caracterul cumulativ al condițiilor

În jurisprudența Înaltei Curți s-a statuat constant că îndeplinirea unei singure condiții nu poate conduce la suspendarea executării actului, iar neîndeplinirea uneia dintre cerințele cumulative este suficientă pentru respingerea cererii.

În prezenta cauză, indiferent de concluzia ce ar putea fi formulată la nivelul aparenței asupra procedurii de avizare, reclamantii nu au dovedit producerea unei pagube iminente în accepțiunea art. 2 alin. (1) lit. ș) din Legea nr. 554/2004.

Prin urmare, Curtea de Apel a aplicat greșit art. 14, coroborat cu art. 2 alin. (1) lit. ș) din Legea nr. 554/2004, fiind incident motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ.

8. Necesitatea casării în tot a sentinței și soluția în rejudicare

Prima instanță a dispus măsura ca urmare a concluziei că sunt întrunite cumulativ cazul bine justificat și paguba iminentă. Odată constatată aplicarea greșită a cerinței pagubei iminente, partea din dispozitiv prin care s-a admis cererea și s-a suspendat executarea actelor nu mai poate fi menținută.

Respingerea solicitării ca suspendarea să producă efecte până la soluționarea definitivă a cauzei rămâne fără obiect autonom, întrucât, în rejudicare, cererea de suspendare urmează a fi respinsă în integralitate; pentru aceleași rațiuni, nu poate fi primită nici solicitarea subsidiară de menținere a măsurii până la soluționarea excepției de neconstituționalitate.

Prin urmare, deși motivele de casare întemeiate pe art. 488 alin. (1) pct. 5 și 6 C. proc. civ. nu sunt fondate, incidența motivului prevăzut de pct. 8, sub aspectul nedovedirii pagubei iminente, afectează determinant soluția pronunțată asupra cererii și impune casarea în tot a sentinței.

În temeiul art. 20 din Legea nr. 554/2004 și al art. 496 alin. (2) C. proc. civ., Înalta Curte va admite recursul declarat de recurentul-pârât Colegiul Geodezilor din România, va casa în tot sentința recurată și, rejudicând, va respinge, ca nefondată, cererea de suspendare formulată de reclamantii Precup George-Ciprian și Precup Radu-Daniel.

Față de soluția pronunțată și de culpa procesuală a intimaților-reclamanți, în temeiul art. 451, art. 452 și art. 453 alin. (1) C. proc. civ., aceștia vor fi obligați la plata către recurentul-pârât a sumei de 2.972 lei, reprezentând cheltuieli de judecată dovedite prin înscrisurile aflate la dosar.

PENTRU ACESTE MOTIVE ÎN NUMELE LEGII D E C I D E :

Respinge excepția nulității recursului.

Respinge cererea de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene, formulată de intimații-reclamanți Precup Radu-Daniel și Precup George-Ciprian.

Admite recursul declarat de recurentul-pârât Colegiul Geodezilor din România împotriva Sentinței civile nr. 239 din 23 decembrie 2025, pronunțate de Curtea de Apel Brașov – Secția contencios administrativ și fiscal.

Casează în tot sentința recurată și, rejudecând:

Respinge cererea de suspendare a executării Hotărârii C.G.R. nr. 6/13.11.2025 privind Codul deontologic al profesiei de geodez și a Hotărârii C.G.R. nr. 7/13.11.2025 privind Regulamentul de organizare și funcționare a Colegiului Geodezilor din România, formulată de intimații-reclamanți Precup George-Ciprian și Precup Radu-Daniel, în contradictoriu cu pârâtul Colegiul Geodezilor din România, ca nefondată.

Obliga intimații-reclamanți Precup George-Ciprian și Precup Radu-Daniel la plata cheltuielilor de judecată de 2 972 lei către recurentul-pârât Colegiul Geodezilor din România.

Definitivă.

Pronunțată astăzi, 24 iunie 2026, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței

Judecător,
C.I. Răpeanu

Judecător,
C.M. Voinescu

Judecător,
E.L. Panțuru

Magistrat-asistent,
P. Popeci

Red./Tehnored.: P.Popeci

Red.fond: jud. Alina-Elena Tănase - Curtea de Apel Brașov – Secția de contencios administrativ