

Accesul la justiția constituțională pe calea contenciosului administrativ

I. Fundamentul constituțional și temeiul legal al accesului la justiția constituțională pe calea contenciosului administrativ

1. Constituția României revizuită¹ stabilește modalitatea de declanșare a controlului de constituționalitate *a posteriori*, pe calea excepției de neconstituționalitate, prin intermediul contenciosului judiciar, în art. 146 lit. d) fraza I teza I:

„**Art. 146.** Curtea Constituțională are următoarele atribuții:

(...) d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești (...)”.

Soluția constituțională este similară celei existente anterior revizuirii.

Din dispozițiile constituționale rezultă, pe de o parte, competența exclusivă a instanței de contencios constituțional de a verifica validitatea constituțională a legilor și ordonanțelor și, pe de alta, modalitatea procedurală de sesizare a Curții Constituționale pentru controlul *a posteriori*, care este o excepție ridicată în fața instanțelor judecătorești (nu analizăm aici excepția ridicată direct de Avocatul Poporului și nici excepția ridicată în fața tribunalelor arbitrale comerciale).

2. Constituția revizuită introduce o nouă reglementare, referitoare la competența instanțelor judecătorești de contencios administrativ de a soluționa cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau norme din ordonanțe, care au fost declarate neconstituționale.

Este vorba despre art. 126 alin. (6) fraza a II-a:

„**Art. 126.** (6) (...) Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale”.

Noul art. 126 alin. (6) fraza a II-a din Constituție nu introduce nicio derogare de la prevederile art. 146 lit. d) fraza I teza I. Controlul de constituționalitate *a posteriori* continuă să se facă pe cale de excepție, fără a se introduce în vreun fel o acțiune directă împotriva ordonanțelor, nici la instanța de contencios constituțional, nici la instanța de contencios administrativ. Pe de o parte, Curtea Constituțională are monopolul cenzurii validității ordonanțelor, astfel încât o acțiune directă la instanța de contencios administrativ este inadmisibilă (ordonanța are forță de lege, ea se emite în locul legii, fiind subordonată direct Constituției, deci nefiind un act administrativ, care este inferior legii și care este cenzurabil de instanța de contencios administrativ);

¹ Republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

pe de altă parte, singura cale constituțională de sesizare a Curții Constituționale asupra unei ordonanțe intrate în vigoare este excepția, iar nu o acțiune directă.

II. Temeiul legal al accesului la justiția constituțională pe calea contenciosului administrativ

3. În dezvoltarea dispozițiilor constituționale din art. 146 lit. d) fraza I teza I, Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale², în art. 29, prevede:

„**Art. 29.** (1) Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești (...) privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, care are legătură cu soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia.

(2) Excepția poate fi ridicată la cererea uneia dintre părți sau, din oficiu, de către instanța de judecată (...). De asemenea, excepția poate fi ridicată de procuror în fața instanței de judecată, în cauzele la care participă.

(3) Nu pot face obiectul excepției prevederile constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.

(4) Sesizarea Curții Constituționale se dispune de către instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate, printr-o încheiere care va cuprinde punctele de vedere ale părților, opinia instanței asupra excepției, și va fi însoțită de dovezile depuse de părți. Dacă excepția a fost ridicată din oficiu, încheierea trebuie motivată, cuprinzând și susținerile părților, precum și dovezile necesare.

(5) Pe perioada soluționării excepției de neconstituționalitate judecarea cauzei se suspendă.

(6) Dacă excepția este inadmisibilă, fiind contrară prevederilor alin. (1), (2) sau (3), instanța respinge printr-o încheiere motivată cererea de sesizare a Curții Constituționale. Încheierea poate fi atacată numai cu recurs la instanța imediat superioară, în termen de 48 de ore de la pronunțare. Recursul se judecă în termen de 3 zile”.

Din interpretarea dispozițiilor constituționale și legale rezultă că sesizarea jurisdicției constituționale cu privire la o lege sau ordonanță intrată în vigoare nu se poate face pe calea unei acțiuni directe, ci numai a unei excepții. Sesizarea instanței de contencios constituțional pe calea unei acțiuni directe este inadmisibilă.

Excepția se ridică în fața unei instanțe judecătorești (nu ne interesează aici situația tribunalelor arbitrale comerciale), reprezentând o chestiune prejudicială. Soluționarea excepției de neconstituționalitate nu este de competența jurisdicției (judiciare) în fața căreia ea a fost ridicată, ci a altei jurisdicții (cea constituțională), prima jurisdicție fiind obligată să suspende judecarea cauzei și să trimită excepția jurisdicției de atribuție. Sesizarea jurisdicției constituționale (de atribuție) de către jurisdicția judiciară este obligatorie.

În cazul în care excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă, instanța judecătorească în fața căreia a fost ridicată o va respinge ca inadmisibilă și nu va mai sesiza Curtea Constituțională. Nu este vorba despre încălcarea monopolului consti-

² Republicată în M. Of. nr. 643 din 16 iulie 2004.

tuțional al jurisdicției constituționale de a statua asupra constituționalității legilor și ordonanțelor, deoarece instanța judecătorească nu statuează pe fond asupra chestiunii de neconstituționalitate, ci are în vedere exclusiv admisibilitatea excepției și, prin urmare, a sesizării Curții Constituționale.

Din corelarea dispozițiilor constituționale și legale, rezultă că sunt condiții de admisibilitate pentru o excepție de neconstituționalitate, prevăzute expres de Constituție și de legea organică a Curții Constituționale:

- excepția să poarte asupra unei legi sau ordonanțe ori asupra unei dispoziții dintr-o lege sau ordonanță (jurisdicția constituțională este o jurisdicție de atribuție, ale cărei competențe sunt expres și limitativ enumerate în Constituție și lege; cenzura validității altor acte juridice nu ține de instanța de contencios constituțional);

- excepția să poarte asupra unei legi sau ordonanțe publicate și intrate în vigoare (numai un text publicat și intrat în vigoare este aplicabil pentru soluționarea unui litigiu); condiția impusă de lege și reținută în jurisprudența constituțională, în sensul de a fi vorba despre un text în vigoare, este neconstituțională, deoarece un text intrat inițial în vigoare, apoi abrogat, este aplicabil unui litigiu (potrivit principiului *tempus regit actum*), iar jurisdicția constituțională nu se poate deroba de la rolul ei constituțional, de a asigura supremația constituțională;

- excepția să poarte asupra unei legi post-constituționale; neconstituționalitatea se apreciază în raport cu normele constituționale în vigoare la adoptarea legii, iar nu prin raportare la o constituție ulterioară; pentru legile pre-constituționale se aplică principiile succesiunii de legi în timp, unite cu principiul supremației constituționale, având drept rezultat abrogarea normelor legale anterioare contrare, iar nu neconstituționalitatea lor; în violarea principiilor clasice în materie, Curtea Constituțională s-a declarat competentă să statueze și asupra constituționalității legilor sau actelor normative cu forță de lege adoptate anterior intrării în vigoare a prezentei Constituții (dar prin raportare exclusiv la actuala Constituție, al cărei garant este, iar nu și din perspectiva normelor constituționale anterioare);

- excepția să nu vizeze un text declarat anterior ca fiind neconstituțional (având în vedere caracterul obligatoriu *erga omnes* al deciziilor de neconstituționalitate, după publicarea acestora);

- excepția să fie ridicată în fața unei instanțe judecătorești (sau a unui tribunal comercial arbitral), indiferent de etapa procesuală (este fundamental greșită practica unor instanțe judecătorești, inclusiv a Înaltei Curți de Casație și Justiție, de a respinge ca inadmisibile excepții ridicate în faza de urmărire penală, atunci când cauza se află în fața unui judecător, precum în ipoteza măsurilor privind restrângerea exercițiului drepturilor omului, de competența judecătorului - arestarea preventivă, obligația de a nu părăsi localitatea, percheziția, interceptarea convorbirilor telefonice etc.); sunt inadmisibile excepțiile ridicate în fața Curții de Conturi (când aceasta avea atribuții jurisdicționale) ori a Consiliului Superior al Magistraturii; deși jurisprudența constituțională este contradictorie, excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată și direct în fața Curții Constituționale, atunci când aceasta îndeplinește alte atribuții decât aceea de judecător constituțional (spre exemplu, de instanță de contencios electoral prezidențial, de instanță de contencios referendar, de instanță de contencios privind constituționalitatea partidelor politice, de instanță de contencios privind

soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, de instanță de contencios privind inițiativa legislativă populară); în această din urmă situație, ridicarea excepției de neconstituționalitate în fața Curții Constituționale (funcționând în alt rol decât cel de judecător constituțional) asigură procedural respectarea supremației Constituției și a dreptului de contestare a legitimității constituționale a unei legi sau ordonanțe;

- excepția să fie ridicată de instanță din oficiu, de una dintre părți (inclusiv de procuror, ca parte în procesul civil sau penal) sau de orice alt participant la proces; este neconstituțională restrângerea operată de legea organică, interzicând altor participanți (un martor, un expert, un interpret etc.) să ridice o excepție de neconstituționalitate (evident, în măsura în care ea prezintă un interes pentru respectivul participant – spre exemplu, obligația de a depune mărturie sau excepțiile de la această obligație, iar nu chestiuni care țin de fondul cauzei);

- excepția să aibă legătură cu soluționarea cauzei; această condiție nu poate fi apreciată decât de judecătorul în fața căruia excepția s-a ridicat, iar nu și de Curtea Constituțională (care nu se poate substitui judecătorului judiciar – sau arbitralului comercial – în stabilirea normei aplicabile litigiului; din păcate, cu exces de putere, instanța de contencios constituțional s-a considerat competentă să aprecieze legătura dintre norma contestată și litigiu, respingând excepții ca inadmisibile pentru acest motiv); în legătură cu soluționarea cauzei sunt și normele din legea organică a Curții Constituționale, aplicabile soluționării excepției de neconstituționalitate (în ipoteza în care excepția de neconstituționalitate poartă atât asupra unei norme de care depinde direct soluționarea cauzei judiciare sau arbitrale, cât și asupra unei norme privind contenciosul constituțional – niciodată exclusiv asupra unei norme din a doua categorie), întrucât poate fi vorba nu numai despre o legătură directă (legea aplicabilă litigiului judiciar sau arbitral), ci și indirectă (legea aplicabilă litigiului constituțional vizând o normă aplicabilă litigiului judiciar); a aprecia altfel ar însemna exceptarea de la controlul de constituționalitate tocmai a legii organice a Curții Constituționale (cu motivarea că o excepție ridicată în fața instanței judecătorești ar fi inadmisibilă, neavând legătură cu cauza, iar o excepție ridicată direct în fața Curții Constituționale ar fi inadmisibilă pe acest motiv), ceea ce ar face ca această lege să devină supraconstituțională (prin imposibilitatea cenzurii ei), chestiune de neacceptat.

4. La rândul lor, noile dispoziții constituționale din art. 126 alin. (6) fraza a II-a și-au găsit dezvoltarea în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ³, în forma sa inițială.

Astfel, art. 9 („Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului”) din lege prevedea:

„**Art. 9.** (1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate.

(2) Instanța de contencios administrativ, dacă apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituțională și suspendă soluționarea cauzei pe fond.

³ M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

(3) Instanța de contencios administrativ, după pronunțarea Curții Constituționale, repune cauza pe rol și va da termen, cu citarea părților, numai dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională. În caz contrar, respinge acțiunea ca inadmisibilă pe fond.

(4) În situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză, sesizarea instanței de contencios administrativ se va face în condițiile art. 7 alin. (5) și ale art. 11 alin. (1) și (2), cu precizarea că termenele încep să curgă de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I'.

Denumirea marginală a art. 9 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, și anume „Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului”, este neconstituțională. Așa cum am arătat *supra*, o ordonanță nu poate face obiectul unei acțiuni directe, nici la instanța de contencios constituțional, nici la instanța de contencios administrativ.

În schimb, conținutul art. 9 din Legea nr. 554/2004 este în concordanță cu dispozițiile constituționale. Avem în vedere faptul că o persoană, dacă se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim printr-o ordonanță (sau printr-un text din acesta), poate fie să ridice o excepție de neconstituționalitate într-un proces pe rol (în condițiile Legii nr. 47/1992), fie să introducă o acțiune directă în contencios administrativ, pentru anularea sau emiterea unui act și, după caz, pentru despăgubiri (în condițiile Legii nr. 554/2004). În prima ipoteză, dacă excepția de neconstituționalitate se admite, persoana va introduce ulterior o acțiune în contencios administrativ, pentru despăgubiri. În a doua ipoteză, persoana vătămată introduce direct o acțiune la instanța de contencios administrativ, având ca obiect emiterea sau anularea unui act administrativ și/sau despăgubirile (adică o acțiune clasică de contencios administrativ, deci nu o acțiune directă împotriva ordonanței), în care însă ridică excepția de neconstituționalitate a ordonanței în cauză.

Această a doua ipoteză formează obiectul de reglementare pentru art. 9 din Legea nr. 554/2004, în mod special și derogatoriu de la dreptul comun, reprezentat de art. 29 din Legea nr. 47/1992. Se observă că ne găsim în prezența unei derogări de la o regulă stabilită printr-un act cu aceeași forță juridică (o lege), fără a fi vorba de un conflict cu o normă superioară (Constituția).

Pentru excepția de neconstituționalitate reglementată ca normă specială și derogatorie prin art. 9 din Legea nr. 554/2004 și doar ca drept comun prin art. 29 din Legea nr. 47/1992, există următoarele condiții speciale de admisibilitate a excepției

- excepția poartă numai asupra unei ordonanțe sau dispoziții din ordonanță, iar nu și asupra unei legi;

- excepția se ridică numai în fața unei instanțe judecătorești de contencios administrativ, iar nu a altei jurisdicții judiciare și nici în fața unui tribunal arbitral comercial;

- excepția se ridică numai de reclamant, iar nu și de instanță, de alte părți (inclusiv procurorul) sau de alți participanți; acest fapt este dovedit din chiar redactarea art. 9 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, care obligă instanța de contencios administrativ să verifice numai îndeplinirea condițiilor de admisibilitate din art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992, iar nu și pe aceea din alin. (2) al respectivului articol;

- excepția se depune la instanță odată cu acțiunea introductivă, iar nu ulterior, pe parcursul judecării cauzei.

Sunt aplicabile, dar cu particularități, următoarele condiții de drept comun ale excepției:

- excepția poartă asupra unui text post-constituțional; condiția este îndeplinită automat, ordonanțele existând doar în actualul regim constituțional;

- excepția are legătură cu soluționarea cauzei; această condiție este îndeplinită *per se*, prin simpla introducere a acțiunii pentru repararea prejudiciului cauzat de o ordonanță neconstituțională.

În sfârșit, rămân aplicabile următoarele condiții de drept comun ale excepției, fără aspecte particulare:

- excepția poartă asupra unui text publicat și intrat în vigoare;

- excepția nu vizează un text declarat anterior ca fiind neconstituțional.

III. Jurisprudența constituțională privind inadmisibilitatea sezei directe a instanței de contencios constituțional pe calea contenciosului administrativ

5. Într-un timp relativ scurt, de câteva luni, Curtea Constituțională a avut prilejul să statueze asupra unor excepții de neconstituționalitate a unor dispoziții din ordonanțe, ridicate în temeiul dispozițiilor art. 9 din Legea nr. 554/2004.

Prin deciziile sale, Curtea Constituțională a respins în general excepțiile de neconstituționalitate ca inadmisibile, considerându-le contrare prevederilor constituționale și ale Legii nr. 47/1992.

6. Prin Decizia nr. 761 din 31 octombrie 2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară⁴, Curtea Constituțională a statuat asupra excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor unei ordonanțe de urgență, excepție ridicată în fața Curții de Apel București, secția de contencios administrativ și fiscal.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a constatat că, potrivit art. 146 lit. d) din Constituție, instanța de contencios constituțional „hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial”.

Aplicarea acestui text constituțional este făcută de art. 29 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992.

Din aceste norme de drept rezultă că legile și ordonanțele Guvernului nu pot fi atacate pe cale principală, prin acțiune introdusă exclusiv în acest scop la instanța de judecată sau de arbitraj comercial, ci numai pe cale de excepție, în valorificarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim.

Excepția de neconstituționalitate constituie una dintre căile prin care Curtea Constituțională este sesizată în vederea exercitării controlului *a posteriori* asupra constituționalității legilor și ordonanțelor.

⁴ M. Of. nr. 980 din 7 decembrie 2006.

În aceste condiții, întrucât excepția de neconstituționalitate nu a fost ridicată în condițiile prevăzute de Constituție și de Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, urmează să se dispună respingerea ei ca inadmisibilă.

Pentru considerentele expuse, Curtea Constituțională a respins ca inadmisibilă excepția de neconstituționalitate.

7. Prin Decizia nr. 764 din 31 octombrie 2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 134/2005 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 43/2002 privind Direcția Națională Anticorupție⁵, jurisdicția constituțională s-a pronunțat asupra excepției de neconstituționalitate vizând dispoziții dintr-o ordonanță de urgență, excepție ridicată în fața Curții de Apel București, secția de contencios administrativ și fiscal.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a reținut că, potrivit art. 146 lit. d) din Constituție, Curtea Constituțională "hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial".

Aplicarea acestui text constituțional este făcută de Legea nr. 47/1992, în art. 29 alin. (1) și (2).

Potrivit dispoziției mai sus citate din Constituția României, excepția de neconstituționalitate constituie una dintre căile prin care Curtea Constituțională este sesizată în vederea exercitării controlului *a posteriori* asupra constituționalității legilor și ordonanțelor.

În cadrul procesului judiciar, excepția de neconstituționalitate se înscrie în rândul excepțiilor de procedură prin care partea care le ridică, instanța de judecată din oficiu sau procurorul, urmărește împiedicarea unei judecăți care s-ar întemeia pe o dispoziție legală neconstituțională. În aceeași ordine conceptuală, excepția de neconstituționalitate reprezintă o chestiune prejudicială, adică o problemă juridică a cărei rezolvare trebuie să preceadă soluționarea litigiului cu care este conexă. Așa se și explică prevederea cuprinsă în art. 29 alin. (5) din Legea nr. 47/1992, în conformitate cu care, „pe perioada soluționării excepției de neconstituționalitate judecarea cauzei se suspendă”.

Așadar, excepția de neconstituționalitate nu poate forma obiectul unei *acțiuni principale* nici în fața instanței de judecată sau de arbitraj, unde constituie întotdeauna un mijloc de apărare într-un litigiu în curs de soluționare, și nici în fața Curții Constituționale.

În consecință, întrucât excepția de neconstituționalitate a fost ridicată cu nerespectarea art. 146 lit. d) din Constituție și art. 29 alin. (1) și (6) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, urmează ca aceasta să fie respinsă ca inadmisibilă.

Pentru considerentele expuse, cu majoritate de voturi, Curtea Constituțională a decis să respingă ca inadmisibilă excepția de neconstituționalitate.

⁵ M. Of. nr. 8 din 5 ianuarie 2007.

8. Prin Decizia nr. 894 din 5 decembrie 2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 35/2005 pentru abrogarea Legii nr. 579/2004 privind autorizarea Ministerului Justiției de a vinde locuințele de serviciu pe care le are în administrare și a Hotărârii Guvernului nr. 2425/2004 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare de către Ministerul Justiției a prevederilor Legii nr. 579/2004 privind autorizarea Ministerului Justiției de a vinde locuințele de serviciu pe care le are în administrare, precum și ale art. 9 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004⁶, jurisdicția constituțională a verificat, *inter alia*, constituționalitatea dispozițiilor art. 9 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, având a se pronunța în același timp asupra constituționalității unui text dintr-o ordonanță de urgență.

Examinând excepția de neconstituționalitate ridicată, Curtea Constituțională a reținut, cu privire la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, raportată la art. 21 alin. (1) și (3) din Constituție, că autorul excepției a introdus acțiunea în contencios administrativ în temeiul art. 8 alin. (1) și art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, având ca obiect obligarea Ministerului Justiției la recunoașterea dreptului său de a-și cumpăra locuința de serviciu, sens în care acesta să emită o decizie prin care să-i aprobe cumpărarea locuinței. Altfel spus, acțiunea reclamantei privește, pe de o parte, o problemă de contencios administrativ propriu-zisă, iar, pe de altă parte, o problemă de contencios constituțional referitoare la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 35/2005.

Așadar, în speță, pe rolul instanței de fond există un litigiu propriu, diferit de chestiunea de constituționalitate ridicată în baza art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, astfel încât, după soluționarea excepției de neconstituționalitate, judecarea cauzei urmează a se relua în fața instanței de fond, având în vedere tocmai temeiul de drept al introducerii acțiunii.

În consecință, Curtea Constituțională a constatat că, din acest punct de vedere, critica de neconstituționalitate formulată de autorul excepției este neîntemeiată, textul criticat, în cazul de față, nereprezentând un obstacol în calea examinării și soluționării efective de către instanță a acțiunii sale în contencios administrativ.

Mai mult, Curtea Constituțională a considerat că prevederile legale criticate nu încalcă dispozițiile constituționale și cele convenționale invocate, întrucât, așa cum au decis Curtea Constituțională și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, dreptul de acces la justiție nu este un drept absolut, orice restricție fiind admisă atât timp cât nu se aduce atingere dreptului de acces la un tribunal în substanța sa, statul dispunând în acest sens de o marjă de apreciere.

Aceste concluzii își găsesc corespondent și în dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, potrivit cărora „Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale”.

Pentru considerentele expuse mai sus, Curtea Constituțională, în numele legii, a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 alin. (3) din Legea

⁶ M. Of. nr. 54 din 24 ianuarie 2007.

nr. 554/2004 și, în același timp, a respins pe fond excepția de neconstituționalitate vizând un text dintr-o ordonanță de urgență.

9. Prin Decizia nr. 5 din 9 ianuarie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 31 alin. (2) și (3), precum și ale art. 32 alin. (3) din O.G. nr. 25/2006 privind întărirea capacității administrative a Oficiului Român pentru Drepturile de Autor⁷, jurisdicția constituțională a fost sesizată de Curtea de Apel Craiova, secția de contencios administrativ și fiscal, cu excepția de neconstituționalitate privind dispoziții dintr-o ordonanță.

Examinând excepția de neconstituționalitate ridicată, Curtea Constituțională a reținut că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză având ca obiect soluționarea unei acțiuni în contencios administrativ prin care s-a solicitat „să se constate lipsa de efecte juridice” a dispozițiilor unei ordonanțe, în baza art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, „datorită neconstituționalității acestora”. Cu privire la această modalitate de sesizare a Curții Constituționale, prin Decizia nr. 761 din 31 octombrie 2006, instanța de contencios constituțional a statuat că „legile și ordonanțele Guvernului nu pot fi atacate pe cale principală, prin acțiune introdusă exclusiv în acest scop la instanța de judecată sau de arbitraj comercial, ci numai pe cale de excepție, în valorificarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim”.

Potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești privind neconstituționalitatea unei ordonanțe, care are legătură cu soluționarea cauzei. Pe de altă parte, instanța de contencios administrativ are obligația de a verifica, în conformitate cu prevederile art. 9 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, dacă excepția îndeplinește condițiile art. 29 alin. (1) - (3) din Legea nr. 47/1992, pentru a sesiza Curtea Constituțională, printre care și aceea ca excepția să aibă legătură cu soluționarea cauzei pe fond.

Având în vedere cele de mai sus, Curtea Constituțională a reținut că, atunci când obiect exclusiv al acțiunii principale introduse la instanța de judecată este constatarea neconstituționalității unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență a Guvernului, excepția de neconstituționalitate este transformată într-o veritabilă acțiune, pierzându-și astfel natura sa de *excepție*, înțelesă ca un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecării.

Așadar, în cazul de față Curtea Constituțională a constatat că acțiunea principală și fondul cauzei se identifică practic cu excepția de neconstituționalitate. În consecință, Curtea Constituțională a reținut că sesizarea sa a fost făcută în mod nelegal, cu încălcarea prevederilor art. 29 din Legea nr. 47/1992, și, ca atare, excepția de neconstituționalitate urmează să fie respinsă ca inadmisibilă.

Pentru considerentele expuse mai sus, Curtea Constituțională, în numele legii, a decis respingerea ca inadmisibilă a excepției de neconstituționalitate.

10. Prin Decizia nr. 66 din 25 ianuarie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor O.U.G. nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului și ale O.U.G. nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de

⁷ M. Of. nr. 74 din 31 ianuarie 2007.

asigurări sociale de sănătate⁸, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra excepției de neconstituționalitate vizând dispoziții din ordonanțe de urgență, excepție cu care a fost sesizată de Curtea de Apel București, secția de contencios administrativ și fiscal.

Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză având ca obiect soluționarea unei acțiuni în contencios administrativ prin care s-a solicitat constatarea neconstituționalității textelor din ordonanțele de urgență, în baza art. 9 din Legea nr. 554/2004. Cu privire la această modalitate de sesizare a Curții Constituționale, prin Decizia nr. 761 din 31 octombrie 2006, instanța de contencios constituțional a statuat că „legile și ordonanțele Guvernului nu pot fi atacate pe cale principală, prin acțiune introdusă exclusiv în acest scop la instanța de judecată sau de arbitraj comercial, ci numai pe cale de excepție, în valorificarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim”.

Potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești privind neconstituționalitatea unei ordonanțe, care are legătură cu soluționarea cauzei. De altfel, chiar art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, dispoziție pe care autoarea excepției și-a întemeiat acțiunea în fața instanței, prevede că „Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate”. Mai mult, instanța de contencios administrativ are obligația de a verifica, în conformitate cu prevederile art. 9 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, dacă excepția îndeplinește condițiile art. 29 alin. (1) - (3) din Legea nr. 47/1992 pentru a sesiza Curtea Constituțională, printre care și aceea ca excepția să aibă legătură cu soluționarea cauzei pe fond.

Având în vedere cele de mai sus, Curtea Constituțională a reținut că, atunci când obiect exclusiv al acțiunii principale introduse la instanța de judecată este constatarea neconstituționalității unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență a Guvernului, excepția de neconstituționalitate este transformată într-o veritabilă acțiune, pierzându-și, astfel, natura sa de *excepție*, înțelesă ca un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecății.

Așadar, în cazul de față, Curtea Constituțională a constatat că acțiunea principală, deci fondul cauzei, se identifică practic cu excepția de neconstituționalitate. În consecință, Curtea constituțională a reținut că sesizarea sa a fost făcută în mod nelegal, cu încălcarea prevederilor art. 29 din Legea nr. 47/1992 și ale art. 9 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004, și, ca atare, excepția de neconstituționalitate urmează să fie respinsă ca inadmisibilă.

Pentru considerentele expuse mai sus, Curtea Constituțională, în numele legii, a decis să respingă ca fiind inadmisibilă excepția de neconstituționalitate.

11. Prin Decizia nr. 174 din 6 martie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 31 alin. (2) și (3), art. 32 alin. (3) și art. 42 alin. (1) lit. o) din O.G. nr. 25/2006 privind întărirea capacității administrative a Oficiului Român pentru Drepturile de Autor⁹, instanța de contencios constituțional a soluționat

⁸ M. Of. nr. 114 din 15 februarie 2007.

⁹ M. Of. nr. 257 din 17 aprilie 2007.

excepția de neconstituționalitate ridicată în fața Curții de Apel Oradea, secția comercială și de contencios administrativ și fiscal.

Analizând excepția, Curtea Constituțională a constatat că prevederile criticate au mai făcut obiect al controlului de constituționalitate într-o cauză în care autorul excepției solicita instanței de judecată, prin acțiunea principală, sesizarea Curții Constituționale pentru constatarea lipsei efectelor juridice ale ordonanței, în mod identic ca în prezenta speță.

Astfel, prin Decizia nr. 5 din 9 ianuarie 2007, Curtea Constituțională a respins excepția ca inadmisibilă, statuând că legile și ordonanțele Guvernului nu pot fi atacate pe cale principală, prin acțiune introdusă exclusiv în acest scop la instanța de judecată sau de arbitraj comercial, ci numai pe cale de excepție, în valorificarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim.

Curtea Constituțională a reținut, de asemenea, că instanța de contencios administrativ are obligația de a verifica, în conformitate cu prevederile art. 9 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, dacă excepția îndeplinește condițiile art. 29 alin. (1) - (3) din Legea nr. 47/1992 pentru a sesiza Curtea Constituțională, printre care și aceea ca excepția să aibă legătură cu soluționarea cauzei pe fond. Prin urmare, atunci când obiect exclusiv al acțiunii principale introduse la instanța de judecată este constatarea neconstituționalității unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență a Guvernului, excepția de neconstituționalitate este transformată într-o veritabilă acțiune, pierzându-și astfel natura sa juridică, înțeleasă ca un mijloc de apărare ce nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecății. Curtea Constituțională a constatat că acțiunea principală se identifică, practic, cu excepția de neconstituționalitate, astfel încât, reținând că sesizarea a fost făcută în mod nelegal, cu încălcarea prevederilor art. 29 din Legea nr. 47/1992, a respins excepția ca inadmisibilă.

Având în vedere identitatea de situații, atât soluția, cât și considerentele pronunțate în decizia menționată sunt valabile și în prezenta cauză.

Pentru aceleași rațiuni, Curtea Constituțională va respinge ca inadmisibilă și prezenta excepție de neconstituționalitate.

Pentru considerentele expuse, Curtea Constituțională, în numele legii, a decis să respingă ca inadmisibilă excepția de neconstituționalitate.

12. Prin Decizia nr. 342 din 3 aprilie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor O.U.G. nr. 27/2006 privind salarizarea și alte drepturi ale judecătorilor, procurorilor și altor categorii de personal din sistemul justiției¹⁰, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor unei ordonanțe de urgență, ridicată în fața Curții de Apel București, secția de contencios administrativ și fiscal.

Examinând excepția, Curtea constituțională a reținut că aceasta a fost ridicată într-o acțiune în contencios administrativ „împotriva Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 27/2006”, în temeiul art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Prin Decizia nr. 761 din 31 octombrie 2006, instanța de contencios constituțional a statuat că „legile și ordonanțele Guvernului nu pot fi atacate pe cale principală, prin acțiune introdusă exclusiv în acest scop la instanța de judecată sau de arbitraj comercial, ci

¹⁰ M. Of. nr. 308 din 9 mai 2007.

numai pe cale de excepție, în valorificarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim”.

Totodată, prin Decizia nr. 5 din 9 ianuarie 2007, Curtea a observat că, „potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești privind neconstituționalitatea unei ordonanțe care are legătură cu soluționarea cauzei” și că, „atunci când obiect exclusiv al acțiunii principale introduse la instanța de judecată este constatarea neconstituționalității unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență a Guvernului, excepția de neconstituționalitate este transformată într-o veritabilă acțiune, pierzându-și astfel natura sa de excepție, înțeleasă ca un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecării”.

Așadar, în cazul de față, Curtea Constituțională a constatat că acțiunea principală și fondul cauzei se identifică practic cu excepția de neconstituționalitate. În consecință, Curtea Constituțională a reținut că sesizarea sa a fost făcută în mod nelegal, cu încălcarea prevederilor art. 29 din Legea nr. 47/1992, și, ca atare, excepția de neconstituționalitate urmează să fie respinsă ca inadmisibilă.

Pentru considerentele expuse mai sus, Curtea Constituțională, în numele legii, a decis să respingă, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate.

13. Prin Decizia nr. 404 din 3 mai 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 6 teza a doua și art. I pct. 18 din O.U.G. nr. 43/2003 pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991¹¹, Curtea Constituțională a statuat asupra excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor unei ordonanțe de urgență, ridicată într-un dosar al Curții de Apel București, secția de contencios administrativ și fiscal.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a constatat că aceasta a fost ridicată într-o cauză având ca obiect soluționarea unei acțiuni în contencios administrativ în baza art. 9 din Legea nr. 554/2004, prin care s-a solicitat anularea acelorși texte legale criticate ca neconstituționale, cu motivarea că încalcă prevederile Legii fundamentale.

Or, potrivit art. 146 lit. d) din Constituție, instanța de contencios constituțional „hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial”, iar, potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, „Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, care are legătură cu soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia”. Din aceste dispoziții legale rezultă că legile și ordonanțele Guvernului nu pot fi atacate pe cale principală, prin acțiune introdusă exclusiv în acest scop la instanța de judecată sau de arbitraj comercial, ci numai pe cale de excepție, în vederea valorificării unui drept subiectiv sau a unui interes legitim, sens în care Curtea Constituțională s-a mai pronunțat în jurisprudența sa, de exemplu prin Decizia nr. 761 din 31 octombrie 2006. Tot astfel, Curtea Constituțională a reținut, prin Decizia nr. 66 din 25 ianuarie 2007, că, atunci când obiect

¹¹ M. Of. nr. 342 din 21 mai 2007.

exclusiv al acțiunii principale introduse la instanța de judecată este constatarea neconstituționalității unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență a Guvernului, respectiv a unor dispoziții ale unor asemenea acte normative, excepția de neconstituționalitate este transformată într-o veritabilă acțiune, pierzându-și astfel natura sa de excepție, înțeleasă ca un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecării.

Întrucât în cazul de față acțiunea principală, deci fondul cauzei, se identifică practic cu excepția de neconstituționalitate, sesizarea Curții Constituționale a fost făcută în mod nelegal, cu încălcarea prevederilor art. 146 lit. d) din Constituție și ale art. 29 din Legea nr. 47/1992 și, ca urmare, excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă.

Pentru motivele mai sus arătate, Curtea Constituțională, în numele legii, a decis respingerea ca inadmisibilă a excepției de neconstituționalitate.

14. Jurisprudența constituțională redată mai sus este criticabilă sub mai multe aspecte.

În primul rând (fără însă ca această primă critică a noastră să fie, la rândul ei, în afară de critică), jurisdicția constituțională a apreciat că nu este legal investită, prin raportare la dispozițiile constituționale, deși părțile care au ridicat excepțiile se întemeiaseră pe prevederile art. 9 al Legii nr. 554/2004. Rezultă că, în mod implicit, Curtea Constituțională a statuat în sensul neconstituționalității acestui text legal, deși nu fusese investită cu această chestiune și nici nu se poate auto-investi în materie de control de constituționalitate. Este, totuși, adevărat că, precum orice jurisdicție, Curtea Constituțională trebuie să decidă asupra propriei competențe și asupra legalității investiției sale. Ca o paralelă însă, tot Curtea Constituțională, sesizată cu un incident privind nelegala sa constituire cu procuror (procurorul de ședință depășise de mult vârsta legală de pensionare, nemaivând legal calitatea de magistrat, iar participarea procurorului la ședințele Curții Constituționale este obligatorie), a statuat că, de vreme ce acel procuror fusese numit prin decret al Președintelui României, ea nu este de competența sa să statueze, neputând cenzura decretul.

În al doilea rând, este fundamental greșită respingerea ca inadmisibilă a excepțiilor de neconstituționalitate, cu motivarea că sunt încălcate dispozițiile Legii nr. 47/1992. În materia contenciosului constituțional, Legea nr. 47/1992 constituie dreptul comun, dar Legea nr. 554/2004 (având aceeași forță juridică) conține, în art. 9, norme speciale, cu caracter derogator, care se aplică cu prioritate. Cât timp autorii excepțiilor s-au întemeiat expres pe normele speciale din Legea nr. 554/2004, pe care le-au respectat, respingerea excepțiilor pentru nerespectarea exigențelor de drept comun din Legea nr. 47/1992 încalcă evident regulile de interpretare a normelor juridice.

În al treilea rând, Curtea Constituțională a înțeles și interpretat greșit dispozițiile art. 9 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, care trimit la prevederile „art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992”. Or, în deciziile sale, instanța de contencios constituțional face vorbire de art. 9 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, pe care îl interpretează în sensul ca excepția de neconstituționalitate să îndeplinească exigențele „art. 29 alin. (1) - (3) din Legea nr. 47/1992”. Ne găsim în prezența unei erori grosiere, art. 9 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 netrimitând și la alin. (2) al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cum în mod greșit apreciază Curtea Constituțională.

Mai mult, instanța de contencios constituțional a reținut constituționalitatea mecanismului instituit de art. 9 din Legea nr. 554/2004, cu motivarea că fundamentul său este reprezentat de art. 126 alin. (6) din Constituție și că în această procedură se regăsesc două instituții distincte, contenciosul administrativ și contenciosul constituțional.

IV. Declararea neconstituționalității parțiale a temeiului legal al accesului la contenciosul constituțional prin intermediul instanțelor de contencios administrativ

15. Neconstituționalitatea art. 9 din Legea nr. 554/2004 (în sensul unei anumite interpretări) a fost declarată de Curtea Constituțională, cu majoritate de voturi, prin Decizia nr. 660 din 4 iulie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004¹².

Curtea Constituțională a fost sesizată cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Legea nr. 554/2004, ridicată din oficiu de Curtea de Apel București, secția de contencios administrativ și fiscal. Excepția a fost ridicată într-o cauză având ca obiect soluționarea unei acțiuni în contencios administrativ, în cadrul căreia Curtea Constituțională a fost sesizată cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor unei ordonanțe de urgență, respinsă ca inadmisibilă prin Decizia nr. 764 din 31 octombrie 2006.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a reținut că ea, prin mai multe decizii, a respins, ca inadmisibile, excepțiile de neconstituționalitate ridicate în cauze având ca obiect soluționarea unei acțiuni în contencios administrativ prin care s-a solicitat constatarea neconstituționalității unor ordonanțe sau dispoziții din acestea, în baza art. 9 din Legea nr. 554/2004, reținând că sesizarea Curții este nelegală, fiind contrară dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție și ale art. 29 alin. (1) și (6) din Legea nr. 47/1992. În acest sens sunt Deciziile nr. 761 din 31 octombrie 2006, nr. 764 din 31 octombrie 2006, nr. 5 din 9 ianuarie 2007, nr. 66 din 25 ianuarie 2007, nr. 174 din 6 martie 2007 și nr. 342 din 3 aprilie 2007.

Respingând ca inadmisibilă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor ordonanței de urgență, Curtea Constituțională a reținut, prin Decizia nr. 764 din 31 octombrie 2006 – pronunțată în același dosar al Curții de Apel București, secția de contencios administrativ și fiscal – că:

„excepția de neconstituționalitate constituie una dintre căile prin care Curtea Constituțională este sesizată în vederea exercitării controlului *a posteriori* asupra constituționalității legilor și ordonanțelor.

În cadrul procesului judiciar, excepția de neconstituționalitate se înscrie în rândul excepțiilor de procedură prin care, partea care le ridică, instanța de judecată din oficiu sau procurorul urmărește împiedicarea unei judecăți care s-ar întemeia pe o dispoziție legală neconstituțională. În aceeași ordine conceptuală, excepția de neconstituționalitate reprezintă o chestiune prejudicială, adică o problemă juridică a cărei rezolvare trebuie să preceadă soluționarea litigiului cu care este conexă. Așa se și explică prevederea cuprinsă în art. 29 alin. (5) din Legea nr. 47/1992, în

¹² M. Of. nr. 525 din 2 august 2007.

conformitate cu care, «pe perioada soluționării excepției de neconstituționalitate judecarea cauzei se suspendă».

Așadar, excepția de neconstituționalitate nu poate forma obiectul unei acțiuni principale nici în fața instanței de judecată sau de arbitraj, unde constituie întotdeauna un mijloc de apărare într-un litigiu în curs de soluționare, și nici în fața Curții Constituționale”.

În aceeași ordine de idei, Curtea Constituțională a constatat că, în conformitate cu prevederile art. 126 alin. (6) teza a doua din Constituție, „Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale”. Totodată, potrivit art. 146 lit. d) teza întâi din Constituție, Curtea Constituțională „hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial”. Această din urmă dispoziție constituțională a fost dezvoltată în legea organică a Curții Constituționale, în art. 29.

Din textele menționate rezultă că soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate a unei legi sau a unei ordonanțe, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial, reprezintă o formă de control al constituționalității care se derulează *a posteriori*. Atât art. 146 lit. d) din Constituție, cât și art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 se referă la excepțiile de neconstituționalitate ridicate în fața „instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial”, „în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia”. Excepția trebuie să aibă ca obiect neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare „care are legătură cu soluționarea cauzei”.

Se deduce că posibilitatea ridicării excepției de neconstituționalitate presupune existența unui litigiu pe rolul instanței, iar soluționarea acestuia depinde de rezolvarea de către Curtea Constituțională a unei excepții care are legătură cu cauza.

Aceași concluzie se desprinde și din jurisprudența mai sus indicată, prin care Curtea Constituțională, respingând ca inadmisibile excepțiile de neconstituționalitate, a statuat că legile și ordonanțele Guvernului nu pot fi atacate pe cale principală, prin acțiune introdusă în acest scop la instanța de judecată sau de arbitraj comercial, ci numai pe cale de excepție, în valorificarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim.

Așa fiind, Curtea Constituțională a reținut că, în măsura în care art. 9 se interpretează în sensul că persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce la instanța de contencios administrativ acțiune al cărei obiect principal îl constituie sesizarea directă a Curții Constituționale pentru a declara ca fiind neconstituționale actele menționate, textul este neconstituțional, prin raportare la prevederile din Legea fundamentală enunțate mai sus.

Atunci când obiectul acțiunii principale introduse la instanța de judecată este constatarea neconstituționalității unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență a Guvernului ori a unor dispoziții din aceasta, excepția de neconstituționalitate este transformată într-o veritabilă acțiune directă, pierzându-și astfel natura sa de *excepție*, înțelegându-se ca un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecării.

În ceea ce privește teza a doua a alin. (3) al art. 9 din legea criticată – „În caz contrar, instanța respinge acțiunea ca inadmisibilă pe fond” – Curtea Constituțională a constatat că textul nu prezintă elemente de neconstituționalitate, însă, se impune ca soluția legislativă să fie reexaminată de către legiuitor, cu prilejul punerii de acord a întregului mecanism al art. 9 cu decizia de față.

Pentru considerentele expuse mai sus, cu majoritate de voturi, Curtea Constituțională, în numele legii, a decis să admită excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 9 din Legea nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care permit ca acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță.

16. Se observă însă că, în realitate, Curtea Constituțională nu a declarat ca fiind neconstituțională vreo anumită dispoziție expresă a art. 9 din Legea nr. 554/2004, ci numai o posibilă interpretare a textului.

În opinia noastră, interpretarea declarată ca fiind neconstituțională nu era posibilă, deoarece, nefiind prevăzută expres de text, ea era exclusă de principiul conform căruia textele trebuie interpretate în sensul de a-și produce efecte juridice, iar nu în sensul de a nu produce efecte, ceea ce, în concret, semnifică faptul că textul trebuie interpretat în așa mod încât să fie conform Constituției, iar nu contrar acesteia.

Ceea ce ar fi trebuit să facă însă jurisdicția constituțională ar fi fost să declare neconstituțional singurul element din art. 9 contrar în mod explicit Constituției, și anume nu conținutul propriu-zis al acestuia, ci denumirea sa marginală („*Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului*”). Or, Curtea Constituțională a preferat să declare neconstituțională o interpretare a textului (care nici nu era posibilă, în opinia noastră), fără a vedea viciul expres de neconstituționalitate.

Este surprinzătoare și ignorarea, de Curtea Constituțională, a deciziei sale anterioare (măcar pentru a marca un reviriment jurisprudențial), prin care statuase că mecanismul instituit de art. 9 din Legea nr. 554/2004 are fundament constituțional în art. 126 alin. (6) și este conform Legii fundamentale.

V. Modificarea legislației contenciosului administrativ privind sezina jurisdicției constituționale

17. Punerea în acord a art. 9 din Legea nr. 554/2004 cu dispozițiile constituționale, potrivit deciziei de neconstituționalitate prezentate *supra*, s-a realizat prin Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 544/2004¹³.

În realitate, ne găsim chiar în prezența unei puneri de acord anticipate, deoarece legea de modificare a fost adoptată de Camera Deputaților la 27 februarie 2007 și de Senat (cameră decizională) la 28 iunie 2004, fiind ulterior promulgată la 19 iulie 2007, poartă data de 19 iulie 2007 și fiind publicată la 30 iulie 2007. La rândul său, decizia de neconstituționalitate a fost adoptată abia la 4 iulie 2007 și publicată în 2 august 2007. Anticiparea a fost însă posibilă în raport de jurisprudența constitu-

¹³ M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007.

țională constantă de respingere ca inadmisibile a excepțiilor de neconstituționalitate, o decizie de neconstituționalitate fiind previzibilă.

18. Prin legea de modificare au fost modificate alin. (3) și (4) și a fost introdus alin. (5) la art. 9 din Legea nr. 554/2004.

În noua lor redactare, aceste texte din Legea nr. 554/2004 au următorul conținut:

„**Art. 9.** (3) După pronunțarea Curții Constituționale, instanța de contencios administrativ repune cauza pe rol și dă termen, cu citarea părților. Dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională, instanța soluționează fondul cauzei; în caz contrar, acțiunea se respinge ca inadmisibilă.

(4) În situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză, acțiunea poate fi introdusă direct la instanța de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(5) Acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative”.

Se observă că s-a prevăzut expres obiectul acțiunii în fața instanței de contencios administrativ, care este unul clasic de contencios administrativ (anularea unui act administrativ, emiterea unui act administrativ, despăgubiri). Precizăm că, în mod derogator, nu este obligatorie alăturarea contenciosului de plină jurisdicție în indemnizare la contenciosul în anulare sau la contenciosul de plină jurisdicție în injoncțiune, ci contenciosul în indemnizare poate avea o existență de sine stătătoare.

Așa cum rezulta și anterior pe cale de interpretare, acțiunea nu poate privi direct o ordonanță.

În schimb, în mod neconstituțional, denumirea marginală a art. 9 („Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului”) a rămas nemodificată, existând și o contradicție clară între denumirea marginală și conținutul expres al textului modificat și completat.

VI. Împiedicarea concretă a accesului la justiția constituțională pe calea contenciosului administrativ și a contenciosului judiciar de drept comun

19. Dincolo de aceste considerații teoretice, este important de subliniat și faptul că, în cauza concretă în care s-a pronunțat decizia de neconstituționalitate redată anterior, soluțiile jurisdicționale care s-au pronunțat (de instanța de contencios constituțional, de instanța de contencios administrativ și de instanța de contencios judiciar ordinar) au reprezentat – cumulativ – în mod manifest o denegare de dreptate¹⁴.

¹⁴ Pentru onestitate științifică, autorul prezentului studiu arată că a avut calitatea de avocat în cauză, în cadrul contenciosului constituțional și al contenciosului administrativ, iar soția sa a avut calitatea de avocat în cauză, în cadrul contenciosului administrativ și al contenciosului judiciar ordinar.

Astfel, prin acțiunea înregistrată la Curtea de Apel București, secția de contencios administrativ și fiscal și ulterior precizată și completată, formând obiectul Dosarului nr. 38222/2/2005, reclamantul a solicitat atât repararea prejudiciului cauzat de o ordonanță de urgență a Guvernului, cât și sesizarea Curții Constituționale, alăturând excepția de neconstituționalitate.

Prin Încheierea din 7 martie 2006, instanța de contencios administrativ a dispus sesizarea Curții Constituționale.

Prin Decizia nr. 764 din 31 octombrie 2006 (redată *supra*), Curtea Constituțională a apreciat că obiectul acțiunii de contencios administrativ este reprezentat de excepția de neconstituționalitate, deși acțiunea avea un capăt de cerere distinct privind repararea prejudiciului, iar excepția de neconstituționalitate era doar alăturată acțiunii. Dezbaterile în fața Curții Constituționale au vizat exclusiv fondul excepției de neconstituționalitate, fără să se pună în discuția părților chestiunea admisibilității acesteia, astfel încât respingerea excepției ca inadmisibilă s-a făcut cu încălcarea regulilor contradictorialității, oralității și dreptului la apărare. Mai mult, excepția a fost apreciată drept inadmisibilă cu referire la condițiile Legii nr. 47/1992, deși autorul excepției se întemeiea pe normele speciale și derogatorii din Legea nr. 554/2004.

După respingerea excepției de neconstituționalitate ca inadmisibilă, aceeași instanță de contencios administrativ a sesizat din nou Curtea Constituțională, de această dată din oficiu, cu chestiunea neconstituționalității art. 9 din Legea nr. 554/2004.

Excepția de neconstituționalitate a art. 9 din Legea nr. 554/2004 a fost tranșată, în sensul admiterii ei, prin Decizia Curții Constituționale nr. 660 din 4 iulie 2007, și ea redată anterior.

Pe de altă parte, același reclamant a introdus o acțiune civilă, întemeiată pe dispozițiile art. 111 Cod procedură civilă, solicitând constatarea existenței unui drept, în care a ridicat excepția de neconstituționalitate a aceluiași prevederi din ordonanța de urgență în cauză. Acțiunea a fost respinsă ca inadmisibilă de Judecătoria Sector 1 București, prin Sentința civilă nr. 4090 din 13 martie 2006, definitivă prin respingerea apelului, prin Decizia civilă nr. 1381A din 4 septembrie 2006, pronunțată de Tribunalul București, secția a III-a civilă, și irevocabilă prin respingerea recursului, prin Decizia civilă nr. 182 din 1 februarie 2007, pronunțată de Curtea de Apel București, secția a III-a civilă și pentru cauze cu minori și de familie. În motivarea soluțiilor lor, instanțele judecătorești ordinare au motivat că acțiunea este inadmisibilă, fiind deschisă calea art. 9 alin. (1) din Legea nr. 544/2004.

Rezultă că, din jocul combinat al soluțiilor pronunțate de instanța de contencios judiciar ordinar, de instanța de contencios administrativ și de instanța de contencios constituțional, partea nu a avut nicio șansă pentru ca excepția sa de neconstituționalitate să-i fie analizată pe fond de Curtea Constituțională, toate căile procedurale pe care le-a folosit fiind considerate contrare legii sau Constituției, de fiecare dată cu trimitere la o altă cale, la rândul său respinsă de o altă jurisdicție cu trimitere la prima cale, într-un cerc vicios. Partea nu a avut astfel acces real și efectiv la justiția constituțională și nu a putut contesta pe fond validitatea constituțională a ordonanței de urgență aplicabile procesului. S-a ajuns astfel, prin soluțiile conjugate ale contenciosului constituțional, contenciosului administrativ și contenciosului judiciar ordinar, la o veritabilă denegare de dreptate.