

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 660

din 4 iulie 2007

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

Ioan Vida	— președinte
Nicolae Cochinescu	— judecător
Aspazia Cojocar	— judecător
Kozsokár Gábor	— judecător
Petre Ninosu	— judecător
Ion Predescu	— judecător
Șerban Viorel Stănoiu	— judecător
Antonia Constantin	— procuror
Claudia-Margareta Krupenschi	— magistrat-asistent

Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, excepție ridicată din oficiu de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 38.222/2/2005 (nr. 4.724/2005).

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 28 iunie 2007 și au fost consemnate în încheierea de la acea dată, când, în urma deliberărilor, Curtea a dispus amânarea pronunțării pentru data de 4 iulie 2007.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, reține următoarele:

Prin **Încheierea din 23 ianuarie 2007, pronunțată în Dosarul nr. 38.222/2/2005 (nr. 4.724/2005), Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a sesizat din oficiu Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.** 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 art. 1 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 Anticorupție, excepție ridicată de reclamantul Radu Ștefan Mazăre și respinsă, ca inadmisibilă, prin Decizia nr. 764 din 31 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 5 ianuarie 2007.

În motivarea excepției de neconstituționalitate Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal arată că, prin Decizia nr. 764 din 31 octombrie 2006, Curtea Constituțională a constat că nu este admisibilă sesizarea sa cu o excepție care să formeze obiectul unei acțiuni principale, o astfel de sesizare fiind contrară dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție. În acea speță, sesizarea Curții Constituționale s-a făcut în conformitate cu dispozițiile art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. În aceste condiții, dacă sesizarea Curții Constituționale cu o asemenea excepție nu este conformă cu dispozițiile constituționale, rezultă, în opinia instanței de judecată, că este pusă sub semnul întrebării constituționalitatea întregului mecanism reglementat de art. 9 din Legea contenciosului administrativ. Doar alin. 4 al acestui articol ar putea, eventual, să fie considerat conform Constituției, întrucât conține norme de procedură privind acordarea de despăgubiri în situația admiterii unei excepții de neconstituționalitate într-un alt dosar.

Totodată, dispozițiile alin. (3) al art. 9 apar ca neconstituționale și sub aspectul încălcării dreptului la apărare, reglementat de art. 24 din Constituție. Aceasta, deoarece din textul legal menționat rezultă că, în cazul respingerii excepției de neconstituționalitate ca inadmisibilă, instanța de contencios administrativ respinge acțiunea ca *inadmisibilă pe fond*, fără a mai repune cauza pe rol și fără a mai cita părțile, deci fără a mai judeca, practic, fondul cauzei.

În ceea ce privește legătura textului legal criticat cu fondul cauzei, Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal precizează că art. 9 constituie însuși temeiul acțiunii, astfel încât soluționarea cererii depinde în mod direct de dispozițiile acestui articol.

Potrivit dispozițiilor art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și formula punctele de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate.

Guvernul apreciază că excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 este neîntemeiată. În opinia acestuia, scopul normei criticate este de a asigura posibilitatea sesizării Curții Constituționale. În situația în care instanța de contencios constituțional respinge excepția de neconstituționalitate, persoana vătămată are posibilitatea de a formula o acțiune în justiție, în condițiile Legii nr. 554/2004, împotriva autorității administrației publice, în cazul în care consideră că aceasta a emis actul administrativ cu încălcarea respectivei ordonanțe, textul vizând o problemă de contencios administrativ propriu-zisă, precum și o problemă de contencios constituțional referitoare la ordonanța contestată. Menționează, de asemenea, că, prin Decizia nr. 894/2006, Curtea Constituțională a mai examinat constituționalitatea dispozițiilor art. 9 din Legea nr. 554/2004, constatând, pentru argumentele acolo arătate, că acestea nu afectează liberul acces la justiție, consacrat de art. 21 din Constituție.

Avocatul Poporului apreciază că dispozițiile art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt constituționale. Susține, în acest sens, că textul legal criticat nu contravine art. 24 din Legea fundamentală, consacrat dreptului la apărare, fiind, totodată, în concordanță și cu prevederile constituționale ale art. 126 alin. (6) teza finală, care stabilesc că „Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale”. În plus, arată că, prin Decizia nr. 894/2006, Curtea Constituțională a statuat că textul criticat nu reprezintă un obstacol în calea examinării și soluționării efective de către instanța a acțiunii în contencios administrativ.

Președinții celor două Camere ale Parlamentului nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctele de vedere ale Guvernului și Avocatului Poporului, raportul întocmit de

judecătorul-raportor, concluziile procurorului și dispozițiile de lege criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, care au următorul conținut:

Art. 9 - Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului:

„(1) *Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe introduce acțiunea 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) *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.”*

În motivarea excepției, Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal susține, pe de o parte, că textul legal criticat este contrar prevederilor constituționale ale art. 146 lit. d), care prevăd atribuția Curții Constituționale de a hotărî asupra excepțiilor de neconstituționalitate, iar pe de altă parte, încalcă dreptul la apărare, consacrat de art. 24 din Legea fundamentală.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține următoarele:

Prin mai multe decizii, Curtea Constituțională 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 contenciosului administrativ 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 Decizia nr. 761 din 31 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 980 din 7 decembrie 2006, Decizia nr. 764 din 31 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 5 ianuarie 2007, Decizia nr. 5 din 9 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 74 din 31 ianuarie 2007, Decizia nr. 66 din 25 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 114 din 15 februarie 2007, Decizia nr. 174 din 6 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 257 din 17 aprilie 2007, Decizia nr. 342 din 3 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 308 din 9 mai 2007.

Respingând ca inadmisibilă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 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

Anticorupție, Curtea a reținut, prin Decizia nr. 764 din 31 octombrie 2006 — pronunțată în același dosar al Curții de Apel București — Secția a VIII-a 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 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 constată 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, care, la art. 29, prevede următoarele:

„(1) *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.*

(2) *Excepția poate fi ridicată la cererea uneia dintre părți sau, din oficiu, de către instanța de judecată ori de arbitraj comercial. 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) (...)

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

(6) *Dacă excepția este inadmisibilă, fiind contrară prevederilor alin. (1), (2) și (3), instanța respinge printr-o încheiere motivată cererea de sesizare a Curții Constituționale. (...)*”

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.

Aceeași 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 la arbitraj comercial, ci numai pe cale de excepție, în valorificarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim.

Așa fiind, Curtea reține 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*, înțelesă 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 constată 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, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1—3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art. 9 din Legea contenciosului administrativ 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. Excepția a fost invocată din oficiu de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 38.222/2/2005 (nr. 4.724/2005).

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului.

Pronunțată în ședința publică din data de 4 iulie 2007.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE,
prof. univ. dr. **IOAN VIDA**

Magistrat-asistent,
Claudia-Margareta Krupenschi