

**ACȚIUNILE ÎMPOTRIVA ORDONANȚELOR GUVERNULUI.  
POSSIBILITATEA INTENTĂRII ACȚIUNII, ÎN TEMEIUL ART. 9,  
ALIN. (1) DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV,  
ULTERIOR APROBĂRII ORDONANȚEI  
PRIN LEGE DE CĂTRE PARLAMENT**

**Sergiu GHERDAN\***

**Rezumat:** *Posibilitatea particularilor de a se adresa instanței, în măsura în care au fost vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din acestea declarate neconstituționale este garantată de însăși legea fundamentală, astfel că legiuitorul a fost obligat de acest mandat constituțional explicit de legiferare să reglementeze condițiile exercitării acestei acțiuni.*

*În prezent, reglementată prin dispozițiile Legii contenciosului administrativ, acțiunea ar avea aparent un domeniu foarte larg de aplicare. Totuși, situația este departe de a se prezenta astfel. O ordonanță, odată aprobată prin lege de către Parlament, își pierde specificitatea și individualitatea, aprobarea echivalând cu absorbția ordonanței de către lege. Drept urmare, prin aprobare, ordonanța încetează să existe ca act juridic normativ distinct.*

*În practica judiciară internă există o cutumă terminologică bine încetățenită, în sensul folosirii termenului de „ordonanță” și după aprobarea acesteia prin lege, deși corect ar fi folosirea termenului de „lege”, izvorul de drept fiind legea de aprobare, nicidecum ordonanța.*

*Astfel, cum Legea contenciosului administrativ se referă la acțiunile împotriva ordonanțelor sau a dispozițiilor din ordonanțe considerate a fi neconstituționale, trebuie să admitem că această acțiune nu se va putea exercita ulterior aprobării ordonanței prin lege de către Parlament. Tocmai datorită intervalului de timp – care, cel puțin în teorie, ar trebui să fie scurt – dintre momentul intrării în vigoare a ordonanței și momentul aprobării ei prin lege, acțiunea reglementată în art. 9, alineatul 1 din Legea contenciosului administrativ, are o aplicabilitate temporală limitată.*

**Abstract: Legal Actions Against Governmental Ordinances. The Possibility of Taking the Action, According to Art. 9, Paragraph 1 of the Administrative Court Law after Parliament Approval by Law.** *The possibility of individuals to address the court since they consider themselves harmed by an ordinance or by a provision of the ordinance declared unconstitutional is guaranteed by the fundamental law itself, the Parliament being thus compelled by its explicit constitutional power to stipulate such conditions in exercising this right.*

*At present, though such actions are trialled by the Administrative Court Law and would theoretically have a broad area of application, such practices seem not rooted in reality. Once an ordinance is ratified by the Parliament it apparently loses its specificity and uniqueness, as it is absorbed and assimilated by the law. Therefore, when an ordinance is ratified, it immediately ceases to exist as a distinctive normative juridical act.*

*In the Romanian legal practice it is customary to maintain the term 'ordinance' even after such an act is ratified, and thus becomes a law – though it would be more accurate to consider its mere ratification the original law, and not the ordinance as such.*

*Though the Administrative Court Law stipulates how an ordinance can be challenged in court if an individual considers the ordinance to be unconstitutional, one has to observe that such an action is quite impossible after Parliament ratification precisely because of the time - which, at least in theory, should be short - between the entry into force of the ordinance and timing of adoption by law. Therefore, the action covered by Article. 9, paragraph 1 of the Administrative Court Law, has a limited temporal scope.*

**Cuvinte cheie :** ordonanță, lege de aprobare, neconstituționalitate, absorbție

**Keywords:** ordinance, approval law, unconstitutionality, absorption

## Capitolul I.

### CADRUL CONSTITUȚIONAL ȘI IMPLICAȚIILE ACESTUIA

Constituția României, în art. 126, alin. (4), ultima teză, dispune: „*Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.*”

Câteva observații pe marginea acestui text trebuiesc făcute.

Astfel, *în primul rând*, textul constituțional impune o obligație expresă legiuitorului de a introduce în dreptul pozitiv o astfel de acțiune, garantându-le particularilor posibilitatea de a valorifica textul constituțional prin intermediul unei acțiuni specifice și speciale în fața instanțelor de judecată. Drept urmare, este evident că textul constituțional consacră un mandat explicit de legiferare în materia contenciosului administrativ.

De remarcat că această prevedere a fost un element de noutate adus prin revizuirea Constituției din 2003, doctrina apreciind oportunitatea prevederii nou introduse<sup>1</sup>.

Dat fiind că modificarea cadrului constituțional, ca urmare a revizuirii Constituției, a afectat mai multe instituții juridice, printre care și cea a contenciosului administrativ, se impunea cu stringență modificarea și adaptarea acesteia din urmă cu prevederile revizuite ale legii fundamentale. Ca atare, la scurt timp, Legea 554/2004<sup>2</sup> – Legea contenciosului administrativ în vigoare și în prezent - a abrogat și înlocuit vechea reglementare în materie – Legea 29/1990<sup>3</sup> – aceasta din urmă aflându-se într-o disonanță vădită cu legea fundamentală revizuită<sup>4</sup>. Totodată, prin adoptarea Legii 554/2004, legiuitorul și-a îndeplinit din punct de vedere formal obligația pozitivă de a transpune în dreptul intern acțiunea despre care art. 126, alin. (4) din Constituția revizuită face referire<sup>5</sup>.

Geneza acestei prevederi constituționale a pornit, după cum se precizează și în doctrină<sup>6</sup>, de la o întrebare de bun simț: dacă ordonanțele guvernamentale sunt, în parte, și acte administrative, atunci de ce o persoană vătămată într-un drept al său de o autoritate publică (Guvernul) printr-un act administrativ (ordonanța) nu s-ar putea îndrepta împotriva acesteia din urmă printr-o acțiune în contenciosul administrativ<sup>7</sup>?

În *al doilea rând*, textul constituțional se referă la competența instanțelor de contencios administrativ. Prezintă o deosebită importanță, trebuie remarcat faptul că stabilirea competenței materiale a acestor instanțe de a judeca cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din acestea este una **exclusivă**. Cu alte cuvinte, textul constituțional, fiind imperativ, interzice deturnarea competenței instanțelor de contencios administrativ, orice prevedere care ar institui o competență obligatorie în favoarea altor instanțe fiind neconstituțională. Textul nu conferă însă instanțelor de contencios administrativ dreptul de a examina constituționalitatea ordonanțelor, ci doar stabilește competența materială a acestora în ipoteza vizată de textul constituțional<sup>8</sup>.

O altă remarcă vizează inaplicabilitatea **totală** a art. 5, alin. (2) din Legea contenciosului administrativ în raport de acțiunea intentată de persoana vătămată de starea de neconstituționalitate datorată unor dispoziții din ordonanțe, art. 5 din Legea 554/2004, în primele sale două alineate, consacrand excepțiile absolute de la admisibilitatea acțiunilor în contencios administrativ. Situația vizată de al doilea alineat este incidentă atunci când *prin lege organică se prevede o altă procedură judiciară pentru atacarea actelor administrative*<sup>9</sup>. Este evident că această excepție absolută<sup>10</sup> este inopozabilă particularului care invocă dispozițiile art. 9 din aceeași lege, după cum precizam și mai sus, orice act care ar deturna competența instanțelor de contencios administrativ de la judecarea acțiunii garantate de art. 126, alin. (4) din Constituția revizuită, fiind **neconstituțional**<sup>11</sup>.

În *al treilea rând*, legiuitorului îi revine obligația de a reglementa, într-un mod previzibil, accesibil și comprehensibil, condițiile de admisibilitate și de exercitare a acțiunii respective. Cum Constituția în sine este, în mare parte, un act care conține norme cu caracter general, condițiile pentru intentarea acțiunii garantate de art. 126, alin. (4) din Constituția revizuită au fost pasate în sarcina legiuitorului, care, odată cu adoptarea Legii 554/2004, a reluat fidel textul constituțional în art. 1, alin. (7) al acestei legi, reglementând totodată în conținutul art. 9 condițiile exercitării **acțiunilor împotriva ordonanțelor Guvernului**<sup>12</sup>.

În *al patrulea rând*, având în vedere că textul Constituției nu distinge, prevederile constituționale vizează atât ordonanțele simple, cât și cele de urgență. O altă interpretare nu poate fi reținută, pentru că acolo unde legea nu distinge, nici interpretul nu o poate face.

În *al cincilea rând*, din text reiese indubitabil că instanțele de contencios administrativ vor putea soluționa aceste cereri doar *a posteriori*, după și în măsura în care starea de neconstituționalitate a fost constatată de Curtea Constituțională.

## Capitolul II. CADRUL CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

### 1. Ipoteza prevăzută în art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004 și aplicațiile dispozițiilor art. 9, alin. (2) și (3) în materie

În primă fază, trebuie să remarcăm că textul art. 9 din Legea contenciosului administrativ, în alineatul său prim, adaugă la legea fundamentală, într-un mod care avantajează particularii vizați de starea de neconstituționalitate a ordonanțelor guvernamentale. Cum Constituția protejează doar *posibilitatea persoanelor vătămate prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale (s.n. – S.G.) de a se adresa instanței [...]*, art. 9 din Legea 554/2004, pe lângă aceasta, oferă în plus posibilitatea particularilor să se adreseze instanței de contencios administrativ cu o acțiune însoțită de excepția de neconstituționalitate. Astfel, interesele particularilor sunt protejate chiar **înainte** ca instanța de contencios constituțional să se pronunțe asupra neconstituționalității unei ordonanțe sau dispoziții din aceasta, cu toate că la momentul intentării acțiunii, particularul nu era *vătămat* de starea de neconstituționalitate, pentru simplul fapt că aceasta nu fusese încă constatată<sup>13</sup>, ordonanța care face obiectul excepției de neconstituționalitate beneficiind de prezumția de constituționalitate.

Este adevărat, instanța de contencios administrativ va suspenda judecarea acțiunii în măsura în care excepția de neconstituționalitate este admisibilă și va putea pronunța o hotărâre de admitere a acțiunii dacă starea de neconstituționalitate este confirmată, ajungând să soluționeze cauza după constatarea neconstituționalității, însă trebuie să remarcăm că reglementarea din textul art. 9 a Legii contenciosului administrativ aduce un plus de eficiență față de textul constituțional, fiind oportună protejarea particularilor vătămați printr-o stare de neconstituționalitate aflată la momentul intentării acțiunii doar într-un stadiu virtual.

În această situație, se aplică regulile dreptului comun în materia excepțiilor de neconstituționalitate<sup>14</sup>, însă se precizează expres în textul art. 9, alin. (1), că *acțiunea este admisibilă numai în măsura în care obiectul principal (s.n. – S.G.) nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță*.

Trebuie însă să identificăm ce utilitate practică prezintă acest text de lege și care este situația în care instanța de contencios administrativ ar putea respinge acțiunea pe motiv că *obiectul principal* ar fi constatarea neconstituționalității ordonanței sau a unei dispoziții a acesteia.

Înainte de a trece la analiza prevederii respective, trebuie să menționăm că textul art. 9 din Legea 554/2004 a fost modificat printr-o serie de acte normative<sup>15</sup>, doctrina identificând rațiunea principală a acestor modificări ca fiind punerea în deplină concordanță a textului de lege cu decizia Curții Constituționale nr. 660/2007, prin care s-a statuat că art. 9 din Legea 554/2004 este neconstituțional, *în măsura în care permite ca acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță*<sup>16</sup>.

Astfel, în măsura în care particularul nu invocă nicio pretenție sau nicio despăgubire în petitul cererii sale, am putea concluziona că aceasta va fi respinsă pe motivul caracterului principal al constatării neconstituționalității, fiind aparent evident că singurul scop urmărit este asanarea actului care face obiectul excepției de neconstituționalitate. Într-o asemenea măsură s-ar putea spune că acțiunea în contencios administrativ se transformă într-o veritabilă acțiune în contencios constituțional, ceea ce este inadmisibil și în neconcordanță cu textul art. 146, alin. (1), lit. d) din Constituție, pentru că excepția de neconstituționalitate s-ar transforma într-o acțiune de neconstituționalitate.

Însă ne întrebăm, de ce este obligatoriu ca particularul să invoce o anumită măsură reparatorie pentru a putea înlătura vătămarea dreptului sau interesului legitim produsă prin starea de neconstituționalitate? În măsura în care particularul nu dorește să obțină măsuri reparatorii, ci doar constatarea încălcării dreptului sau interesului său subiectiv, de ce ar fi inadmisibilă acțiunea sa?

Orice răspuns am putea găsi nu s-ar putea explica de ce un particular poate obține mai mult (constatarea neconstituționalității plus eventualele despăgubiri sau alte măsuri reparatorii), dar nu poate obține mai puțin (doar constatarea neconstituționalității), această ipoteză fiind într-o disonanță crasă cu principiul de sorginte juridică *qui potest plus potest minus*.

În opinia noastră, într-o atare ipoteză, când particularul nu invocă măsuri reparatorii în acțiunea sa întemeiată pe dispozițiile art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004, instanțele trebuie să procedeze cu o deosebită prudență, fiindu-le interzisă să ofere o calificare *de plano* a acțiunii respective ca având ca *obiect principal* constatarea neconstituționalității. Într-un asemenea caz, instanțele trebuie să cerceteze dacă, în concret, particularul nu dorește cu primordialitate<sup>17</sup> să obțină recunoașterea dreptului sau interesului legitim încălcat<sup>18</sup>.

Pe lângă această ipoteză, credem că trebuie să mergem cu analiza puțin mai departe în descifrarea sensului expresiei *obiect principal* cuprinsă în textul art. 9 din Legea 554/2004.

Într-o primă interpretare, în măsura în care reclamantul formulează un capăt de cerere referitor la măsurile reparatorii solicitate, pornind de la **premise** că instanța verifică mai întâi admisibilitatea excepției, fără a cerceta criteriile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, am putea constata că, aparent, acțiunea ar putea fi respinsă pe temeiul existenței obiectului principal al constatării neconstituționalității ordonanței **atunci când excepția nu are nici o legătură cu fondul cauzei**.

Pornind de la premisa enunțată, de fapt, într-o astfel de situație, acțiunea ar fi într-adevăr inadmisibilă, însă nu datorită caracterului principal al constatării neconstituționalității, ci datorită lipsei unei condiții referitoare la admisibilitatea excepției de neconstituționalitate. Astfel, una din condițiile pe care trebuie să le îndeplinească excepția de neconstituționalitate este ca aceasta să aibă legătură cu soluționarea cauzei<sup>19</sup>, adică cu fondul cauzei. Or, în măsura în care această condiție nu este îndeplinită, este evident că acțiunea va fi repudiată de către instanța sesizată, nu însă pentru existența

obiectului principal al constatării stării de neconstituționalitate, ci pentru neîndeplinirea unei condiții referitoare la admisibilitatea excepției de neconstituționalitate; văduvirea acțiunii de excepția care o însoțește făcând însăși acțiunea inadmisibilă, datorită neînscrierii în tiparul art. 9, alin. (1) din Legea contenciosului administrativ.

*Într-o secundă și total opusă interpretare*, am putea argumenta că raționamentul acestei prevederi este acela de a nu permite persoanelor care sunt lipsite de interes procesual<sup>20</sup> de a ridica excepții de neconstituționalitate alături de acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ. Această concluzie pare să fie însușită și de instanța de contencios constituțional, aceasta precizând în motivarea deciziei precitate<sup>21</sup> că „[...] ordonanțele Guvernului nu pot fi atacate pe cale principală, ci numai pe cale de excepție, **în valorificarea** (s.n. – S.G.) unui drept subiectiv sau a unui interes legitim”.

Urmând raționamentul sugerat de Curtea Constituțională, într-o asemenea ipoteză, excepția va fi analizată sub prisma condițiilor de admisibilitate doar **după** ce instanța va constata existența unui drept sau interes legitim în patrimoniul reclamantului și existența unei virtuale vătămări aduse acestora, iar doar dacă acest fapt este confirmat, instanța va aduce sub lupă și excepția de neconstituționalitate. Cu alte cuvinte, pentru ca particularul să se poată prevala de dispozițiile art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004, trebuie să promoveze un examen constând în două etape:

*În prima* dintre ele se verifică condițiile de admisibilitate a acțiunii directe în contencios administrativ, iar dacă se constată lipsa unui drept subiectiv sau interes legitim sau inexistența unei vătămări aduse acestuia, acțiunea va fi respinsă fără a se mai cerceta condițiile de admisibilitate a excepției de neconstituționalitate; acțiunea este lipsită de interes. Tot astfel, răsturnând premisa exemplului anterior, va fi respinsă și acțiunea în care excepția de neconstituționalitate nu are legătură cu fondul dedus judecării, pentru că, într-o atare situație, virtuală vătămare adusă unui drept sau interes legitim, fără ca excepția să aibă legătură cu soluționarea cauzei nu poate fi imaginată<sup>22</sup>. Neexistând o vătămare a unui drept sau interes legitim în această ultimă ipoteză, în fapt nici măcar nu se mai constată inadmisibilitatea excepției de neconstituționalitate, deoarece prima fază a examenului nu a fost promovată de către acțiunea în contencios administrativ. Soluția este logică, pentru că în situația lipsei vătămării dreptului subiectiv sau a interesului legitim, acțiunea este lipsită de interes.

*În a doua etapă* se verifică dacă condițiile de admisibilitate a excepției de neconstituționalitate sunt îndeplinite, cu excepția caracterului relevant al acesteia – care se verifică în prima etapă – iar dacă condițiile sunt respectate, se va sesiza Curtea Constituțională.

*În opinia noastră*, aceasta este interpretarea corectă a ultimei fraze a art. 9, alin. (1) din Legea contenciosului administrativ, și anume, că instanțele **sunt obligate să verifice mai întâi admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ**, abia apoi și numai dacă acțiunea este admisibilă urmând a se verifica admisibilitatea excepției de neconstituționalitate. Printr-o altă interpretare s-ar ajunge la posibilitatea de a

eluda litera și rațiunea legii. Spre exemplu, un particular ar putea utiliza acțiunea reglementată în articolul sus menționat numai pentru a obține constatarea stării de neconstituționalitate, mascând acest caracter principal al excepției prin formularea unui capăt de cerere referitor la despăgubirile solicitate, deși este evident că reclamantul nu este titularul unui drept subiectiv sau interes legitim, astfel ajungându-se la ceea ce Curtea Constituțională a calificat ca fiind inadmisibil : o acțiune directă în contenciosul constituțional.

Curtea Constituțională a statuat că ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe nu pot fi atacate pe cale directă, ci doar pe calea indirectă a excepției de neconstituționalitate. Astfel, mai întâi Curtea Constituțională, iar apoi legiuitorul – e adevărat, într-o formulare cel puțin discutabilă - au considerat că are natura unei acțiuni directe în contencios constituțional situația în care un particular se prevalează de dispozițiile art. 9, alin. (1) din Legea contenciosului administrativ fără a **valorifica** un drept subiectiv sau interes legitim<sup>23</sup>.

Într-o atare ipoteză, acțiunea în contencios administrativ va fi sortită eșecului chiar dacă Curtea Constituțională ar constata neconstituționalitatea prevederii atacate, pentru că, în lipsa unui drept subiectiv sau interes legitim, acțiunea în contencios administrativ va fi respinsă ca fiind lipsită de interes. De aceea, suntem de părere că instanța de contencios constituțional, iar mai apoi legiuitorul, au dorit să creeze un ‘filtru’, dispunând obligativitatea judecătorului *a quo* de a cerceta prealabil dacă cererea particularului respectă întru totul criteriile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ și abia apoi să cerceteze admisibilitatea excepției de neconstituționalitate. Această opinie este susținută și întărită de motivarea Curții Constituționale într-o decizie<sup>24</sup> în care instanța de contencios constituțional a respins excepția de neconstituționalitate ridicată de către un particular în temeiul art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004, statuând ca respectiva excepție are natura unei acțiuni directe în contenciosul constituțional, **deși autorul excepției solicitase, în petitul cererii introduse la instanța de contencios administrativ, acordarea de despăgubiri.**

Drept urmare, pentru a preciza expres obligativitatea analizării fondului acțiunii în contencios administrativ, legiuitorul a introdus în cuprinsul art. 9, alin. (1) prevederea potrivit căreia este inadmisibilă o acțiune în contenciosul administrativ care are ca **obiect principal** constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau dispoziții din aceasta.

Fără a formula rezerve cu privire la caracterul judicios și logic al raționamentului introducerii acestei prevederi, nu putem să nu remarcăm redactarea total nefericită a textului. Interpretarea care, *în opinia noastră*, se vrea a fi dată – și cea corectă de altfel – acestei prevederi se află într-o disonanță gravă cu sensul literal al termenilor.

*În primul rând*, interpretând **strict gramatical** textul, ne putem imagina situații – nu puține - în care constatarea neconstituționalității nu constituie ‘*obiectul principal*’ al acțiunii, dar cu toate acestea, reclamantul nu este titularul unui drept sau interes legitim sau nu este obiectiv vătămat în acestea<sup>25</sup>. Într-o astfel de situație și interpretare, acțiunea ar fi o acțiune directă în contenciosul constituțional, dar ar

respecta condiția inexistenței obiectului principal al constatării neconstituționalității; drept urmare, aplicând mecanic textul legii, instanța de contencios administrativ va trebui să sesizeze Curtea Constituțională în măsura în care excepția de neconstituționalitate îndeplinește criteriile legale, urmând ca, indiferent de decizia Curții, să respingă ulterior acțiunea în contencios administrativ ca inadmisibilă.

Evident, o astfel de interpretare contravine rațiunii textului art. 9, alin. (1), ultima teză, precum și deciziei nr. 660/2007 a Curții Constituționale. De aceea se impune ca instanțele, fiind puse în fața unei astfel de situații, să procedeze la interpretarea **teleologică** a textului de lege sus menționat, procedând la analiza prezentată – în cele două etape ale sale - făcând abstracție de sensul literal al termenilor folosiți în ultima frază a art. 9, alin. (1) din Legea contenciosului administrativ. Și aceasta datorită faptului că, în măsura în care reclamantul nu își valorifică un drept sau interes legitim, sesizarea Curții Constituționale de către instanța de judecată ar echivala cu acțiune directă intentată de reclamant în contenciosul constituțional, ceea ce este inadmisibil.

Tocmai de aceea, trebuie să admitem că textul art. 9, alin. (1) consacră o ficțiune juridică<sup>26</sup>, în sensul că acțiunea întemeiată pe acest temei legal are ca „obiect principal” constatarea stării de neconstituționalitate, dacă acțiunea în contencios administrativ este inadmisibilă. Această formulare referitoare la „obiectul principal” al acțiunii ar trebui să fie înlăturată *de lege ferenda*. Cum termenii folosiți de legiuitor se află într-o incongruență logică cu scopul urmărit, este de preferat ca într-o reglementare ulterioară să se revizuiască formularea existentă actualmente în ultima teză a art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004.

*În al doilea rând*, același text de lege ar putea fi interpretat într-o altă manieră, extrem de injustă. Având în vedere că particularul va putea obține, în contencios administrativ, o hotărâre de admitere a cererii sale numai în măsura în care Curtea Constituțională constată existența stării de neconstituționalitate invocată, această decizie fiind o condiție *sine qua non* a pronunțării hotărârii de admitere a cererii reclamantului<sup>27</sup>, judecătorul *a quo* ar putea să califice practic orice acțiune ce se întemeiază pe dispozițiile art. 9 din Legea 554/2004 ca **având ca obiect principal** constatarea stării de neconstituționalitate. Aceasta datorită faptului că, fără decizia de neconstituționalitate, nu se va putea pronunța o hotărâre de admitere a cererii reclamantului, și, deci, *in abstracto*, orice acțiune întemeiată pe dispozițiile art. 9, alin. (1) din Legea contenciosului administrativ vizează **în principal** constatarea neconstituționalității, abia apoi și numai dacă această stare este confirmată putându-se examina pretențiile reclamantului<sup>28</sup>.

*În ceea ce ne privește*, considerăm că o asemenea posibilă interpretare trebuie imperios repudiată, datorită faptului că ar face din art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004 o literă moartă, lipsindu-l total de aplicabilitate. Tiparul acțiunii întemeiate pe dispozițiile art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004 presupune existența unei excepții de neconstituționalitate pe lângă acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ. În măsura în care o instanța ar respinge acțiunea unui particular pe baza raționamentului

și interpretării detaliate mai sus, s-ar comite un abuz de putere, instanța depășindu-și limitele; judecătorul este chemat să interpreteze dreptul, nu să-l creeze, iar respingerea unei acțiuni, pe criteriul caracterului principal *in abstracto* al constatării stării de neconstituționalitate excede limitele și prerogativele instanței sesizate.

De aceea, reiterăm soluția și interpretarea corectă *de lege lata*, a cărei susținători suntem, potrivit căreia textul ultimei fraze al art. 9, alin. (1) trebuie interpretat în sensul că obligă instanțele a cerceta mai întâi dacă acțiunea directă în contenciosul administrativ respectă criteriile de admisibilitate specifice ei.

*De lege ferenda*, se impune modificarea textului de lege spre a respecta caracterul previzibil necesar normelor juridice, actuala reglementare putând duce la interpretări neunitare și uneori injuste. Menționarea expresă că *instanța va respinge acțiunea, fără sesizarea Curții Constituționale, în măsura în care acțiunea reclamantului nu îndeplinește criteriile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ* sau, într-o formulare mai simplificată, că *instanța va respinge acțiunea, fără sesizarea Curții Constituționale, în măsura în care acțiunea reclamantului este lipsită de interes (s.n. – S.G.)* ar pune capăt oricăror controverse iscate în jurul acestei probleme, eliminând totodată necesitatea justificării soluției *de lege lata* prin admiterea existenței unor ficțiuni juridice în textul legal.

În fine, în măsura în care acțiunea a trecut de filtrul criteriilor admisibilității acțiunii în contencios administrativ, iar excepția a trecut la rândul ei de filtrul criteriilor specifice de admisibilitate, instanța de contencios administrativ va proceda la sesizarea Curții Constituționale și la suspendarea cauzei până la pronunțarea instanței constituționale. După pronunțarea instanței de contencios constituțional, instanța de contencios administrativ va repune cauza pe rol și va cita părțile la următorul termen. În măsura în care starea de neconstituționalitate a fost infirmată, instanța de contencios administrativ va respinge acțiunea ca fiind inadmisibilă, datorită inexistenței stării de neconstituționalitate și, în consecință, a neînscrierii acțiunii în tiparul art. 9 din Legea 554/2004. În măsura în care această stare a fost confirmată de Curtea Constituțională, instanța va soluționa fondul cauzei.

În această ultimă ipoteză, instanța de contencios administrativ se va pronunța asupra întinderii vătămării suportate de reclamant. Practic, instanța nu are alt rol decât să se pronunțe asupra întinderii sau/și naturii despăgubirilor stabilite în favoarea reclamantului, o parte bună din fondul pricinii fiind deja tranșat parțial odată cu etapa premergătoare analizării admisibilității acțiunii în contencios administrativ – când se analizează existența dreptului subiectiv sau interesului legitim, precum și virtuala vătămare adusă acestora.

## 2. Ipoteza prevăzută în art. 9, alin. (4) din Legea 554/2004

Ipoteza prevăzută în art. 126, alin. (4), ultima teză este reluată atât în art. 1, alin. (7) a Legii contenciosului administrativ, cât și în alin. (4) al art. 9 din aceeași lege. Ambele texte sunt o reproducere fidelă a ipotezei vizată de către legea fundamentală, ultimul dintre acestea stabilind condițiile exercitării acțiunii de către particularul vătămat

prin starea de neconstituționalitate a unei ordonanțe sau dispoziții din aceasta. Reiterând prevederile constituționale, textul vizează situația în care particularul este deja *vătămat* la data introducerii acțiunii, *starea de neconstituționalitate* fiind constatată *ex ante*.

Singura limitare adusă particularilor vătămați, în această ipoteză, este intentarea acțiunii într-un termen de un an, termenul fiind calificat expres de legiuitor ca fiind unul de decădere, curgerea sa începând din momentul publicării deciziei de neconstituționalitate în Monitorul Oficial.

Într-o atare ipoteză, instanța sesizată cu o cerere întemeiată pe art. 9, alin. (4) din Legea 554/2004 va proceda la verificarea condițiilor de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, iar dacă acestea sunt îndeplinite, va pronunța o hotărâre prin care va soluționa fondul cauzei.

### 3. Pretențiile care pot fi invocate de particularul vătămat prin starea de neconstituționalitate. Art. 9, alin. (5) al Legii 554/2004

Până în momentul pronunțării Curții Constituționale prin decizia nr. 660/2007, textul art. 9 din Legea 554/2004 oferea o dovadă de tăcere sublimă în ceea ce privește pretențiile care pot fi formulate de particularul vătămat de starea de neconstituționalitate. Legiuitorul s-a conformat rapid deciziei Curții Constituționale și a introdus<sup>29</sup> un nou alineat la art. 9. Astfel, se precizează în prezent *expressis verbis* că acțiunea prevăzută în acest articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor emise în baza acestora, precum și obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni material tehnice.

*În opinia noastră*, enumerarea acestor posibile pretenții formulate de reclamant are un caracter **exemplificativ**, dispozițiile acestui alineat având un caracter permisiv, particularul putând solicita și alte măsuri reparatorii, nefiind ținut să respecte cu strictețe dispozițiile art. 9, alin. (5) din Legea 554/2004.

### 4. Condițiile speciale de admisibilitate ale acțiunii în contencios administrativ, în comparație cu condițiile generale

Doctrina, pornind de la textul art. 1, al art. 7 și al art. 11 din Legea contenciosului administrativ a identificat condițiile generale de admisibilitate a acțiunilor în contenciosul administrativ. Menționăm că acest condiții sunt **cumulative** :

- Calitatea procesuală activă a reclamantului
- Existența vătămării unui drept subiectiv sau a unui interes legitim<sup>30</sup>
- Acțiunea să privească un act administrativ, nesoluționarea în termenul legal a unei cereri ori refuzul nejustificat de a soluționa o cerere (tăcerea administrației).
- Proveniența actului administrativ de la o autoritate publică
- Îndeplinirea procedurii administrative prealabile
- Introducerea acțiunii în termenul prevăzut de lege

În lumina acestor condiții generale, menționăm că acțiunea reglementată în art. 9 din Legea contenciosului administrativ comportă unele condiții speciale, precum și anumite derogări.

Astfel, în raport de *calitatea procesuală activă*, textul art. 9 din Legea 554/2004 nu derogă de la regulile dreptului comun în materie, putând avea calitate procesuală activă orice persoană.

În raport de *existența vătămării unui drept subiectiv sau interes legitim* trebuie să distingem între două noțiuni.

Astfel, în ceea ce privește *existența dreptului sau interesului legitim*, art. 9 din Legea 554/2004 nu derogă de la prevederile generale în materie, putând fi protejat prin articolul sus menționat orice drept sau interes legitim.

Însă în ceea ce privește *vătămarea* dreptului sau interesului legitim, pentru a fi soluționată favorabil cererea reclamantului ce se întemeiază pe dispozițiile art. 9 din Legea 554/2004, este eminentamente esențial ca *vătămarea* să se datoreze existenței stării de neconstituționalitate. Fără ca starea de neconstituționalitate să existe sau să fie constatată, *vătămarea* nu îmbracă forma tipică art. 9 din Legea 554/2004 și, drept urmare, acțiunea intentată pe acest temei legal nu are sorți de izbândă.

În măsura în care starea de neconstituționalitate a fost confirmată de Curtea Constituțională, pentru ca particularul să poată obține o soluție de admitere a cererii sale, este absolut necesar ca între vătămarea dreptului sau a interesului legitim, pe de o parte, și starea de neconstituționalitate, pe de altă parte, să existe un **raport de cauzalitate**. Cu alte cuvinte, starea de neconstituționalitate să fie **cauza** vătămării dreptului sau interesului legitim al particularului. În această ipoteză, trebuie să distingem, încă o dată, între două situații.

- 1) Starea de neconstituționalitate a fost confirmată de Curtea Constituțională, ca urmare a admiterii excepției depuse împreună cu acțiunea intentată – în temeiul art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004 – la instanța de contencios administrativ.

Într-o asemenea ipoteză, după cum am mai menționat, existența virtuală a vătămării este cercetată de instanța de contencios administrativ *a priori*, înainte de examinarea admisibilității excepției de neconstituționalitate. Drept urmare, atunci când acțiunea în contenciosul administrativ respectă condițiile de admisibilitate, dublată de decizia de constatare a neconstituționalității, raportul de cauzalitate va exista.

- 2) Starea de neconstituționalitate a fost confirmată de Curtea Constituțională ca urmare a admiterii excepției ridicate într-o altă cauză, particularul invocând în acțiunea sa dispozițiile art. 9, alin. (4) din Legea 554/2004

În acest caz, situația se schimbă, datorită faptului că instanța nu a avut ocazia, așa cum se întâmplă în situația prevăzută de alin. (1) al aceluiași articol, de a verifica acțiunea în legătură cu existența virtuală a vătămării. De aceea, în ipoteza reglementată în alin. (4), instanțele vor trebui să cerceteze dacă în concret starea de neconstituționalitate a vătămat

particularul în drepturile sau interesele sale legitime. De aceea, existența raportului de cauzalitate va varia de la caz la caz.

În ceea ce privește condiția ca *acțiunea să vizeze un act administrativ, nesoluționarea în termenul legal a unei cereri ori refuzul nejustificat de a soluționa o cerere*, în ipoteza de la art. 9 din Legea 554/2004, acțiunea va viza întotdeauna un act administrativ, invariabil, ordonanța guvernamentală. Ordonanța guvernamentală poate fi simplă sau de urgență, nici textul legii fundamentale și nici textul legii cadru a contenciosului administrativ nefăcând diferențe<sup>31</sup>.

Cum acțiunea va viza întotdeauna o ordonanță, condiția ca *actul să provină de la o autoritate publică* este superfluă, fiindcă emitentul unei ordonanțe este întotdeauna Guvernul, o autoritate publică prin esență.

În raport de condiția *îndeplinirii plângerii prealabile*, se derogă de la condițiile dreptului comun, precizându-se *expressis verbis* în textul art. 7, alin. (5) că „*în cazul acțiunilor [...] care privesc cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe [...] nu este obligatorie plângerea prealabilă*”.

În fine, în ceea ce privește *termenul intentării acțiunii*, nu se derogă de la prevederile dreptului comun în materie, precizându-se în textul art. 11, alin. (4) din Legea contenciosului administrativ că actele cu caracter normativ pot fi atacate oricând. Cu toate acestea, textul mai adaugă, superfluu, că „*ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale pot fi atacate oricând*”. Această ipoteză vizează doar situația prevăzută la art. 9, alin. (1), când starea de neconstituționalitate există doar la nivel virtual, pentru că, în situația specială expusă în alin. (4) al aceluiași art. 9 - când starea de neconstituționalitate a fost confirmată ca urmare a admiterii excepției de neconstituționalitate ridicate într-o altă cauză - acțiunea va putea fi introdusă într-un termen de decădere de un an, care va curge de la data publicării deciziei de neconstituționalitate.

Din aceste condiții specifice enumerate, ne vom opri cu analiza asupra a două dintre ele. Vom analiza natura juridică a ordonanțelor guvernamentale, iar în această analiză vom reflecta asupra unei teme ce face obiectul unor aprige dispute doctrinare și jurisprudențiale : „*posibilitatea ordonanțelor guvernului de a fi atacate oricând*”, în temeiul art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004.

### **Capitolul III. NATURA JURIDICĂ A ORDONANȚELOR GUVERNAMENTALE**

Marea majoritate a doctrinei, precum și practica judiciară, în unanimitate, admite caracterul de act administrativ al ordonanțelor guvernamentale<sup>32</sup>. Detaliind acest aspect, s-a concluzionat just că ordonanțele guvernamentale sunt acte administrative în raport de autoritatea care le adoptă și acte cu putere de lege, în raport de forța lor juridică<sup>33</sup>. De altfel, ordonanțele se înscriu în tiparul definiției actului administrativ ca fiind „*manifestări unilaterale și exprese de voință ale autorităților publice în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice*”<sup>34</sup>. În raport de caracterul

acestor acte, marea majoritate a doctrinei admite faptul că ordonanțele pot avea doar caracter normativ<sup>35</sup>.

O problemă de o deosebită importanță, atât teoretică, dar mai ales practică și care reprezintă un punct fierbinte de conflict doctrinar este următoarea :

Din moment ce, de regulă, ordonanțele se supun Parlamentului spre a fi aprobate, ce se întâmplă cu ordonanța după ce aceasta este aprobată de Parlament ? Supraviețuiește acest act ulterior aprobării sau aprobarea marchează decesul acesteia ? Cu alte cuvinte, legea absoarbe prevederile ordonanței, transformând-o în lege sau, dimpotrivă, efectele actului guvernamental continuă să se producă, aprobarea fiind doar o încuviințare necesară acesteia ?

*Într-o opinie*, o parte a doctrinei<sup>36</sup> este de părere că „*prin aprobare, Parlamentul verifică în ce mod a fost respectată legea de abilitare de către Guvern, își însușește dispozițiile ordonanței și le aprobă printr-o lege, fără ca ordonanța să devină propriu-zis lege*”. În continuare, se apreciază că ordonanța și-ar păstra caracterul de act administrativ normativ, putând fi încadrată în sfera de aplicabilitate a art. 126 din Constituție și a art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004 și după aprobarea ei prin lege de către Parlament.

Apreciem că opinia este criticabilă, din mai multe puncte de vedere.

*În primul rând*, dacă avem în vedere ipoteza în care Parlamentul, cu ocazia aprobării ordonanței, o modifică sau o completează, este inimaginabil ca legea de aprobare și modificare să fie considerată un act administrativ normativ. Pe lângă aceasta, este absurd să susținem că vor exista doua acte juridice distincte : o ordonanță care cuprinde dispozițiile inițiale – în cazul completării – sau dispozițiile inițiale din care se exclud cele modificate – în cazul modificării – și, totodată, o lege care va cuprinde doar dispozițiile adăugate sau modificate. Ba mai mult, în ipoteza în care Parlamentul aprobă ordonanța prin lege, însă cu această ocazie aduce modificări la absolut toate prevederile ordonanței, este imposibil de susținut că ordonanța încă mai există, deși în mod material, este golită de conținut, fiecare prevedere a acesteia fiind modificată și integrată în cuprinsul legii de aprobare.

*În al doilea rând*, potrivit art. 61, alin. (1) din Constituție, Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, iar anumite competențe legislative au fost delegate Guvernului – de către însăși Constituția în cazul competenței de a emite ordonanțe de urgență sau prin legea de abilitare în cazul ordonanțelor simple – Parlamentul exercitându-și controlul asupra ordonanțelor prin lege, ulterior adoptării ordonanței de către Guvern. Efectul aprobării, modificării sau respingerii ordonanței este integrarea prevederilor din aceasta, precum și a ordonanței înseși, în legea respectivă, pentru că, în cazul contrar, dacă legea de aprobare nu ar absorbi și dispozițiile ordonanței, aceasta din urmă ar continua să producă efecte juridice ca act administrativ adoptat de Guvern, dar cu efecte și conținut legislativ, ceea ce ar fi în contradicție atât cu scopul, cât și cu textul art. 61, alin. (1) din Constituție.

Pentru toate acestea, *opinăm că*, în mod evident, soluția propusă nu poate fi acceptată.

*Opinia majoritară a doctrinei*<sup>37</sup>, la care ne raliem și noi fără rezerve, este aceea potrivit căreia, după aprobarea ordonanței prin lege, aceasta din urmă absoarbe prevederile actului guvernamental, ordonanța încetând *ex nunc* să mai existe ca act juridic normativ distinct. Drept urmare, ordonanța nu mai poate fi încadrată în dispozițiile art. 126 din Constituției, iar art. 9, alin. (1), din Legea 554/2004 nu va mai putea fi aplicabil. Mai trebuie adăugat că atât practica judiciară<sup>38</sup> cât și cea constituțională<sup>39</sup> și-au însușit acest punct de vedere.

Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, iar actele emise în temeiul delegării legislative de către Guvern sunt supuse controlului Parlamentului. Un astfel de control are ca efect aprobarea, modificarea sau respingerea ordonanței printr-o lege. Odată cu aprobarea sau modificarea ordonanței, aceasta încetează a mai avea o ființă juridică proprie, iar pe de altă parte, sub aspectul conținutului – adică în sens material – prevederile ordonanței sunt încorporate în legea de aprobare. Astfel, ca urmare a aprobării, conținutul normativ al ordonanței, în forma în care a fost acceptată de autoritatea legiuitoare, **devine lege**, reglementarea inițială instituită prin ordonanță transformându-se exclusiv în actul legiuitorului, expresia voinței sale<sup>40</sup>. Acest sistem de legiferare prezintă particularități sub aspectul mecanismului de transformare a ordonanței în lege<sup>41</sup>.

Astfel, ordonanța dispăre ca act autonom prin încorporarea sa în legea de aprobare<sup>42</sup>, însă dispozițiile pe care le conține ordonanța, fiind preluate de legea de aprobare, continuă să își producă efectele. Cu alte cuvinte, dispariția ordonanței se înfăptuiește doar în sens formal<sup>43</sup> - ca act normativ distinct – prevederile din ordonanță existând în sens material – fiind cuprinse în legea de aprobare, parțial<sup>44</sup> sau total.

Totodată, absorbția ordonanței de către legea de aprobare rezultă din înseși formele diferite de control constituțional al legii de aprobare, respectiv al ordonanței încă neaprobate. Din lectura art. 146, alin. (1), lit. d) din Constituția României, revizuită, reiese foarte clar că singura cale de control care se poate exercita asupra unei ordonanțe aflate în vigoare este **excepția de neconstituționalitate**, în esență un control *a posteriori*, concret și juridic. Însă, atunci când Parlamentul adoptă o lege care aprobă, modifică sau abrogă ordonanța respectivă, controlul de constituționalitate se va putea exercita *a priori*, în temeiul art. 146, alin. (1), lit. a) din Constituție, pentru că acest articol se referă la constituționalitatea „legilor”, fără a face distincție<sup>45</sup>. Or, legea de aprobare, de modificare sau de respingere a unei ordonanțe este tot o „lege”, astfel că va putea face obiectul unui control de constituționalitate *a priori*, în temeiul art. 146, alin. (1), lit. a) din Constituție - control politic, abstract și preventiv. O altă soluție ar deroga de la textul constituțional, ceea ce este inadmisibil, pentru că norma constituțională incidentă în cauză – art. 146, alin. (1), lit. d) – este de aplicabilitate generală, neconsacrând excepții<sup>46</sup>. Prin urmare, în măsura în care o lege de aprobare poate fi controlată din punct de vedere constituțional *a priori*, este evident că aceasta absoarbe prevederile ordonanței aprobate<sup>47</sup>.

De aceea, trebuie să recunoaștem că, odată cu aprobarea unei ordonanțe de urgență, **art. 9, alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nu va mai fi aplicabil**, datorită faptului că ordonanța nu mai există.

**Capitolul IV.**  
**APLICABILITATEA ART. 9, ALIN. (1), DIN LEGEA CONTENCIOSULUI**  
**ADMINISTRATIV ULTERIOR APROBĂRII ORDONANȚEI**  
**PRIN LEGE DE CĂTRE PARLAMENT**

Odată stabilit faptul că ordonanța își pierde individualitatea și specificitatea ca urmare a aprobării prin lege de către Parlament, încetând a mai exista *ex nunc* ca act juridic distinct, trebuie să admitem că art. 9, alin. (1), din Legea contenciosului administrativ va fi lipsit de aplicabilitate, acțiunea intentată în temeiul acestui articol fiind inadmisibilă ulterior aprobării ordonanței prin lege<sup>48</sup>.

Argumentarea juridică a soluției este simplă. Constituția, în art. 126, alin. (4), se referă la „*persoanele vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale* (s.n. – S.G.)”, în timp ce Legea contenciosului administrativ, în art. 1, alin. (7) face referire la „*persoana vătămată [...] prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale* (s.n. – S.G.)” în timp ce art. 9, alin. (1) din aceeași lege vorbește despre „*vătămarea ... prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe*”. Astfel, din acest ultim text legal nu rezultă că acțiunea va deveni inadmisibilă ulterior aprobării ordonanței prin lege, textul putându-se interpreta în favoarea admisibilității acțiunii în contencios administrativ, datorită faptului că vătămarea a fost produsă pe timpul cât ordonanța a fost încă în vigoare și și-a produs efectele. Însă, ultima parte a acestui alineat prim al art. 9 zdruncină din temelii acest raționament : „*persoana vătămată [...] poate introduce acțiune [...] însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau dispoziției din ordonanță* (s.n. – S.G.)”. Este evident că toate textele enumerate mai sus se referă la ordonanțele guvernamentale; ordonanțe care au fost constatate ca fiind neconstituționale sau care sunt susceptibile a face obiectul unei excepții de neconstituționalitate. Cum tiparul acțiunii din art. 9 a Legii 554/2004 impune, în mod obligatoriu, ca vătămarea să fi fost produsă de starea de neconstituționalitate a unei **ordonanțe guvernamentale sau a unor dispoziții din aceasta**, cât timp timp aceste condiții nu vor fi întrunite, particularii nu se vor putea întemeia pe prevederile art. 9 din Legea contenciosului administrativ. Cum acest articol se referă strict și limitativ doar la ordonanțele guvernamentale, este absolut evident că în sfera sa de aplicabilitate nu vor putea intra și legile.

Ulterior aprobării ordonanței prin lege, o excepție de neconstituționalitate care însoțește acțiunea având ca obiect prevederile ordonanței aprobate este inadmisibilă, datorită faptului că legea de aprobare absoarbe ordonanța, aceasta din urmă nemaexistând ca act normativ distinct; ca urmare a aprobării, izvorul de drept devenind legea<sup>49</sup>. Totodată, ca efect al aprobării și absorbirii ordonanței de către lege și, implicit, al dispariției actului guvernamental, Curtea Constituțională nu mai poate constata neconstituționalitatea ordonanței pentru că aceasta **nu mai există**<sup>50</sup>, ci se va putea pronunța, eventual, doar asupra neconstituționalității legii de

aprobare – ceea ce excede sfera de aplicabilitate a art. 9 a Legii 554/2004, neputându-se valorifica acest text legal prin ridicarea unei excepții de neconstituționalitate ce are ca obiect o lege; potrivit textului legal, excepția de neconstituționalitate poate viza doar ordonanțele.

Drept urmare, art. 9, alin. (1), din Legea 554/2004 va fi văduvit de aplicabilitate, datorită faptului că legea de aprobare distruge tiparul mecanismului acestei acțiuni<sup>51</sup>, ne mai existând posibilitatea de a ridica o excepție de neconstituționalitate a prevederilor ordonanței aprobate – repetăm, fiindcă aceasta nu mai există – și, ca efect al imposibilității ridicării excepției, nu se va putea obține o decizie de neconstituționalitate a **ordonanței** (s.n. – S.G.) respective din partea instanței de contencios constituțional, și implicit, particularul nu se va putea prevala de dispozițiile art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004. Toate aceste constatări evidențiază faptul că această acțiune specifică este, din păcate, un instrument ineficace în raport cu rațiunea elaborării sale – de a permite particularilor să se apere în fața abuzurilor contrare Constituției săvârșite de către Guvern.

De aceea, în practică, prevederile din art. 11, alin. (4) din Legea contenciosului administrativ – potrivit căreia *ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale [...] pot fi atacate oricând* – trebuie să îi aducem o precizare care să clarifice valabilitatea practică a acestei instituții : ordonanțele și dispozițiile din ordonanțe pot fi atacate **cât timp nu își pierd calitatea de act administrativ normativ distinct**, cu alte cuvinte, ele pot fi atacate **până la momentul aprobării sau respingerii de către Parlament prin lege**.

Cu toate acestea, o întrebare trebuie ridicată : ce se va întâmpla în situația în care particularul a sesizat instanța de contencios administrativ, întemeiându-se în drept pe art. 9, alin. (1), din Legea contenciosului administrativ, iar instanța a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate, însă înainte de soluționarea excepției, ordonanța este aprobată sau respinsă de către Parlament, ori actul normativ a ieșit din vigoare – de exemplu, a fost abrogat – sau prevederile acestuia au fost modificate ?

*În situația în care ordonanța a ieșit din vigoare anterior soluționării excepției de către Curtea Constituțională* - este respinsă prin lege de către Parlament, este abrogată sau, dacă este cazul, a ajuns la termen - soluționarea excepției devine imposibilă. Pentru ca instanța de contencios constituțional să poată soluționa o excepție de neconstituționalitate, este necesar ca actul normativ sau dispozițiile din acesta supuse controlului **să fie în vigoare**, practica constituțională în materie relevându-ne că, în măsura în care această condiție nu este îndeplinită, excepția de neconstituționalitate devine inadmisibilă<sup>52</sup>, ori Curtea Constituțională refuză să analizeze excepția, declarându-se necompetentă<sup>53</sup>. În cazul nerespectării acestei condiții – cea care impune ca actul supus controlului să fie în vigoare - s-a considerat că aprecierea constituționalității unor norme juridice abrogate este incompatibilă nu numai cu scopul și funcționalitatea contenciosului constituțional, dar și cu principiul neretroactivității legii<sup>54</sup> - consacrat în art. 15 din Constituție.

Ca și concluzie, în ipoteza descrisă, particularul nu va putea obține o hotărâre a instanței de contencios administrativ în această ipoteză, datorită faptului că acțiunea sa nu se va mai înscrie în tiparul art. 9 din Legea 554/2004, care cere, ca o condiție *sine qua non* pentru admiterea acțiunii, să existe o vătămare datorată stării de neconstituționalitate a unei ordonanțe sau dispoziții din aceasta. Cum această stare nu va putea fi constatată niciodată în ipoteza analizată – căci Curtea Constituțională nu se poate pronunța asupra actelor normative care nu mai sunt în vigoare – particularul nu va putea sub nici o formă să obțină măsuri reparatorii – în temeiul art. 9 din Legea 554/2004 – pentru vătămarea suferită, ordonanței respective nefiindu-i răsturnată prezumția de constituționalitate.

Aceasta este soluția *de lege lata*, care poate deveni – sau mai corect spus, este – o sursă de flagrante inechități, neasigurând nicio garanție împotriva arbitrariului. Astfel, ne putem imagina situații de abrogare deliberată a unei ordonanțe sau dispoziții din aceasta, tocmai pentru a evita controlul constituțional al acesteia și de a se evita acordarea de măsuri reparatorii autorului excepției. Ipoteza nu excede doar domeniul teoretic, putându-se imagina situații în care starea de neconstituționalitate afectează mulți particulari, aceștia fiind susceptibili de a promova o acțiune, în cazul admiterii excepției de neconstituționalitate, în temeiul art. 9, alin. (4) din Legea 554/2004. Cu atât mai periculoasă este soluția *de lege lata* cu cât abrogarea ordonanței poate fi dispusă chiar de Guvern<sup>55</sup>. Într-o atare situație, particularii vătămăți de o stare de neconstituționalitate vădită, dar rămasă într-un stadiu virtual datorită inadmisibilității excepției, nu vor putea obține măsuri reparatorii pentru vătămarea suferită, tocmai datorită faptului că actul respectiv a beneficiat de prezumția de constituționalitate, prezumție ce poate fi înlăturată doar de către Curtea Constituțională, „*unica autoritate de jurisdicție constituțională în România*”<sup>56</sup>. Cum înlăturarea a devenit imposibilă<sup>57</sup>, cei vătămăți nu vor obține măsuri reparatorii, ceea ce contravine flagrant echității<sup>58</sup>. Mai mult, chiar dacă respingerea ordonanței a fost dispusă prin lege de către Parlament, cu motivarea neconstituționalității ordonanței, cei vătămăți tot nu vor putea obține măsuri reparatorii în temeiul art. 9 din Legea 554/2004, pentru că singura abilitată să decidă asupra conformității legilor sau ordonanțelor cu Constituția este instanța de contencios constituțional, unica autoritate competentă a înlătura prezumția de constituționalitate a acestor acte normative.

Drept urmare, *de lege lata*, trebuie să admitem, din păcate, că o acțiune întemeiată pe dispozițiile art. 9, alin. (1) din Legea contenciosului devine inadmisibilă nu doar atunci când ordonanța este respinsă de către Parlament, ci și atunci când aceasta iese din vigoare într-un alt mod.

Situația trebuie nuanțată dacă *anterior pronunțării Curții Constituționale, ordonanța a fost aprobată prin lege de către Parlament sau a fost modificată*.

Conform practicii Curții Constituționale, în cazul în care, după invocarea unei excepții de neconstituționalitate în fața instanțelor judecătorești, prevederea legală supusă controlului a fost modificată, Curtea Constituțională se pronunță

asupra constituționalității prevederilor legale, în noua redactare, numai dacă soluția legislativă din legea sau ordonanța modificată este, în principiu, aceeași cu cea de dinaintea modificării<sup>59</sup>.

Astfel, în măsura în care modificarea ordonanței nu intră în contradicție cu afirmația enunțată anterior, iar actul care modifică ordonanța inițială este **tot o ordonanță**, controlul de constituționalitate și posibilitatea admiterii cererii de către instanța de contencios administrativ nu vor avea de suferit.

Situația se complică dacă analizăm ipoteza în care *anterior analizării excepției de către Curtea Constituțională, ordonanța este aprobată sau modificată prin lege de către Parlament*.

Într-o atare ipoteză, suntem în prezența unui conflict referitor la admisibilitatea excepției. Pe de o parte, din interpretarea art. 146, alin. (1), lit. d) din Constituție, o excepție de neconstituționalitate poate viza orice lege sau ordonanță, cât timp există un litigiu *pendente* și sub rezerva îndeplinirii celorlalte criterii de admisibilitate ale excepției. Astfel, în baza jurisprudenței anterioare a Curții, am putea susține că aceasta ar putea să examineze legea de aprobare a ordonanței, în măsura în care, după modificare, soluția legislativă este aceeași cu cea de dinaintea modificării<sup>60</sup>. Drept urmare, Curtea Constituțională ar putea examina excepția de neconstituționalitate și ulterior aprobării ei prin lege.

O singură lacună prezintă raționamentul expus. Astfel, instanța sesizată cu o cerere a unui particular care se întemeiază pe dispozițiile art. 9, alin. (1), din Legea 554/2004 va sesiza instanța de contencios constituțional cu excepția de neconstituționalitate ridicată în cauză de către particularul care se consideră vătămat. În măsura în care, după introducerea acțiunii și sesizarea Curții Constituționale, dar înainte de soluționarea excepției de către aceasta, ordonanța este aprobată – cu sau fără modificări – prin lege de către Parlament, excepția devine inadmisibilă. Raționamentul e simplu. Una din condițiile pe care trebuie să le îndeplinească excepția este ca aceasta să *aibă legătură cu soluționarea cauzei*, adică cu fondul cauzei. Deși la momentul sesizării Curții Constituționale de către instanța de contencios administrativ, excepția respecta această condiție, din momentul aprobării ordonanței, excepția nu va mai avea legătură cu soluționarea cauzei, fiind inadmisibilă, deoarece tiparul art. 9, alin. (1), din Legea 554/2004 presupune ca starea de neconstituționalitate să vizeze o ordonanță sau o dispoziție din aceasta. Or, după aprobarea ordonanței, excepția de neconstituționalitate nu va mai viza actul guvernamental – care încetează să existe – ci legea de aprobare. Cum art. 9 din Legea 554/2004 nu este aplicabil atunci când starea de neconstituționalitate vizează legile, este evident că excepția ridicată va fi inadmisibilă, pentru că nu are legătură cu soluționarea cauzei<sup>61</sup>; ca efect al aprobării ordonanței și transformarea acesteia în lege însăși acțiunea în contenciosul administrativ devine inadmisibilă.

## Capitolul V. IMPLICAȚII TEORETICE ȘI PRACTICE. CONCLUZII

În cele de mai sus, sperăm că am subliniat ineficacitatea mecanismului art. 9, alin. (1) din Legea contenciosului administrativ. Deși la prima vedere se pare că această acțiune are un domeniu foarte vast de aplicabilitate, la o analiza mai atentă lucrurile sunt departe de a se prezenta astfel.

Rezumând, posibilitatea intentării unei acțiuni în temeiul art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004 subzistă atât timp cât ordonanța există ca act normativ distinct, adică până la aprobarea sau respingerea ei prin lege de către Parlament, abrogarea ei de către Guvern ori, după caz, ajungerea la termen. Deși în practică, o lege care aprobă o ordonanță neconstituțională nu poate să îi acopere viciile de neconstituționalitate<sup>62</sup>, legea de aprobare fiind afectată de o neconstituționalitate intrinsecă<sup>63</sup>, particularii tot nu se vor putea întemeia pe dispozițiile art. 9 din Legea contenciosului administrativ nici în această ipoteză, pentru că starea de neconstituționalitate vizează *legea*, chiar dacă neconstituționalitate intrinsecă se datorează prevederilor ordonanței absorbite.

Pe de altă parte, cel puțin în teorie, ordonanțele sunt supuse controlului parlamentar<sup>64</sup>, într-o procedură caracterizată de o celeritate accentuată<sup>65</sup>, derogatorie de la procedura de drept comun. De aceea, dacă „*unica autoritate legiuitoare a țării*” ar purcede la respectarea caracterului urgent al controlului parlamentar asupra ordonanțelor de urgență, art. 9, alin. (1) ar suferi o inaplicabilitate practică severă, pentru că între momentul intrării în vigoare al ordonanței și momentul adoptării legii de aprobare/respingere a ordonanței de către Parlament, ar trece un interval de timp relativ scurt. Ba mai mult, cum Curtea Constituțională este sufocată de numărul uriaș de excepții cu care a fost sesizată, până la momentul analizării excepției va trece un mult mai îndelungat față de perioada de timp „relativ scurtă” care ar trebui să caracterizeze exercitarea controlului parlamentar asupra ordonanțelor. Astfel, dacă Parlamentul și-ar exercita cu conștiinciozitate prerogativele de control asupra actelor executivului, **întotdeauna** o ordonanță va fi aprobată sau respinsă prin lege de către Parlament mai înainte ca instanța de contencios constituțional să se pronunțe asupra unei excepții de neconstituționalitate ce vizează prevederile unei ordonanțe<sup>66</sup>. Într-o atare ipoteză, inaplicabilitatea art. 9 din Legea 554/2004 este vădită și tinde a fi absolută; analizarea excepției de neconstituționalitate va fi fie imposibilă – când ordonanța nu mai este în vigoare – fie inadmisibilă, datorită faptului că nu mai are legătură cu soluționarea cauzei – când ordonanța a fost aprobată prin lege de Parlament.

De aceea, apreciem că reglementarea existentă actualmente în art. 9 se află în contradicție cu scopul urmarit de legea fundamentală, care urmărește a proteja particularii vătămați prin acte neconstituționale emise de către Guvernul României. În măsura în care particularii nu pot obține măsuri reparatorii, din unul din variile motive exemplificative prezentate în cuprinsul acestei lucrări, statul este responsabil pentru încălcarea obligațiilor sale pozitive de legiferare în acest domeniu.

În fapt, situația celor care, deși evident vătămăți, printr-o stare de neconstituționalitate vădită, nu au reușit să obțină măsuri reparatorii, datorită inadmisibilității acțiunii intentate în temeiul art. 9 din Legea 554/2004, inadmisibilitate determinată de nerăsturnarea prezumției de constituționalitate a actului respectiv, pune deosebite probleme și în raport de dreptul fundamental al persoanei – garantat în art. 6, alin. (1) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului – de a se adresa în mod efectiv unei instanțe<sup>67</sup>.

---

\* **Sergiu GHERDAN**, student în anul II la Facultatea de Drept din cadrul UBB Cluj-Napoca. [gherdansergiu@yahoo.com](mailto:gherdansergiu@yahoo.com).

<sup>1</sup> Pentru detalii a se vedea M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 270; A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ediția a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 515; R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 426-427.

<sup>2</sup> Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

<sup>3</sup> Publicată în M. Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990.

<sup>4</sup> Cum Constituția din 1991 nu făcea nici o referire la posibilitatea persoanelor vătămăte prin dispoziții din ordonanțe sau ordonanțe declarate neconstituționale de a se adresa instanțelor, este evident că nici vechea lege a contenciosului administrativ nu reglementa această posibilitate. Pentru detalii, a se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 427.

<sup>5</sup> Deși existența unui mandat constituțional explicit de legiferare ar trebui să fie în orice situație respectat de către legiuitor, situația nu întotdeauna se prezintă astfel în practică, disprețul și indolența crasă a Parlamentului față de dispozițiile legii fundamentale ducând la situații imposibile de acceptat. Cu atât mai gravă se prezintă situația întrucât legiuitorul a fost sesizat și criticat intens de către doctrina pentru omisiunile sale deliberate. Cu toate acestea, replica Parlamentului a fost și este inexistentă. Cu titlu de exemplu, art. 96 din Constituție reglementează punerea sub acuzare a Președintelui pentru infracțiunea de <<înaltă trădare>>, dispoziția constituțională constituind tot un mandat explicit de legiferare – de data aceasta în materie penală – legiuitorul fiind obligat să incrimineze această faptă pentru a respecta principiul legalității incriminării și pedepsei. Cu toate sublinierile și atenționările doctrinei, Parlamentul nu a incriminat nici până în prezent această infracțiune, cu toate că prevederea actualului art. 96 din Constituție se regăsea și în Constituția din 1991. Adică, Parlamentul doarme de 19 (!!!) ani. Drept urmare, în lipsa unei incriminări exprese, Președintele beneficiază, în timpul mandatului, de o imunitate procedurală absolută, ceea ce contravine atât textului, cât și rațiunii art. 96 din Constituție.

<sup>6</sup> T. Oniga, *Delegarea legislativă*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 310.

<sup>7</sup> De altfel, în sistemul de drept francez – similar din punctul de vedere al delegării legislative cu cel român – ordonanțele guvernamentale pot fi cenzurate de către instanțele de contencios administrativ pentru exces de putere. Pentru detalii, a se vedea J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 20e éd, Dalloz, Paris, 2004, p. 257.

- <sup>8</sup> V.M. Ciobanu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1238-1239; T. Oniga, *op. cit.*, p. 312.
- <sup>9</sup> Acest text de lege instituie teoria recursului paralel. După cum s-a remarcat și în doctrină (a se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 481) această teorie nu urmărește sustragerea definitivă de la controlul judecătoresc a actelor administrative, ci doar nu permite instanțelor de contencios administrativ a își valorifica competența (generală) în materie. Pentru detalii, a se vedea și D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ, comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 155-166.
- <sup>10</sup> Pentru opinia potrivit căreia această excepție ar fi relativă, a se vedea A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ*, Ed. Kullusys, București, 2006, p. 169. În sensul contrar, corect în opinia noastră, a se vedea V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 157; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 476-477.
- <sup>11</sup> Bineînțeles, nu art. 5, alin. (2) din Legea 554/2004 ar fi neconstituțional, ci un eventual act normativ care instituie competența – obligatorie - altor instanțe de a judeca acțiunea respectivă.
- <sup>12</sup> *Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului - (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, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță.*
- (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) *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.*
- <sup>13</sup> A se vedea și V.M. Ciobanu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1239
- <sup>14</sup> Instanța sesizată cu excepția va verifica dacă sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art. 29, alin. (1) și (3), din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată în M. Of. nr. 643 din 16 iulie 2004.
- <sup>15</sup> Legea nr. 262/2007 (publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007) și Legea nr. 100/2008 (publicată în M. Of. nr. 375 din 16 mai 2008).
- <sup>16</sup> Curtea Constituțională, dec. nr. 660/2007, publicată în M. Of. nr. 525 din 2 august 2007.

- <sup>17</sup> Pentru a ilustra această ipoteză să ne imaginăm situația în care, printr-o ordonanță de guvern, s-ar încălca dreptul la liberă exprimare unui grup (determinat sau nu) de persoane. Într-o asemenea situație, persoana care are interes procesual și este vătămată de această dispoziție virtual neconstituțională, dacă va introduce acțiune la instanța de contencios administrativ - întemeindu-se pe dispozițiile art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004 – însoțită de excepția de neconstituționalitate, însă nu formulează și alte pretenții exprese, nesolicitând alte măsuri reparatorii – despăgubiri bănești, anularea actelor emise în temeiul ordonanței neconstituționale etc. – nu există nici un impediment legal în a sesiza Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate ridicată – în măsura în care, bineînțeles, aceasta respectă condițiile de admisibilitate. În această ipoteză, <<obiectul principal>> al acțiunii este recunoașterea dreptului la liberă exprimare, și nu obținerea constatării neconstituționalității ordonanței respective. De aceea, ținem să precizăm cu riscul a ne repeta, că în măsura în care particularul nu solicită măsuri reparatorii în cererea sa, instanțele trebuie să analizeze *in concreto*, cu deosebită prudență dacă obiectul principal al acțiunii nu este recunoașterea dreptului sau interesului legitim încălcat prin virtuala stare de neconstituționalitate, fără a respinge automat acțiunea ca având ca obiect principal constatarea stării de neconstituționalitate. Pentru a interpreta întru totul corect soluția din ipoteza prezentată, de fapt, particularul solicită măsuri reparatorii, solicitarea fiind însă implicită – recunoașterea dreptului încălcat.
- <sup>18</sup> De altfel, această ipoteză este reglementată în însăși *sedes materiae* a acțiunii în contencios administrativ – art. 1, alin. (1) al Legii 554/2004, care prevede că particularul „*se poate adresa instanței pentru [...] recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim [...]*”.
- <sup>19</sup> Art. 29, alin. (1) din Legea 47/1992.
- <sup>20</sup> Adică nu sunt în fapt vătămăți de starea virtuală de neconstituționalitate sau nu sunt titularii unui drept sau interes legitim.
- <sup>21</sup> Curtea Constituțională, dec. nr. 660/2007, *precit.*
- <sup>22</sup> Tiparul art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004 presupune, printre altele, ca vătămarea particularului să se datoreze stării de neconstituționalitate a prevederii unei ordonanțe, prevedere care face obiectul excepției de neconstituționalitate. Cum instanța de contencios administrativ verifică în prima etapă virtuala vătămare a dreptului sau interesului legitim, în măsura în care excepția de neconstituționalitate nu are legătură cu fondul cauzei, implicit, înseamnă că reclamantul fie nu are în patrimoniu dreptul subiectiv sau interesul legitim invocat, fie, dacă dreptul sau interesul legitim există, acestea nu sunt vătămăte de virtuala stare de neconstituționalitate și, deci, însăși acțiunea în contencios administrativ este inadmisibilă. La aceeași concluzie ajungem dacă privim problema din unghiul opus - în măsura în care reclamantul nu este titularul dreptului sau interesului legitim invocat, precum și în situația când deși reclamantul este titularul acestora, dar virtuala stare de neconstituționalitate nu le afectează - excepția de neconstituționalitate respectivă nu are legătură cu fondul cauzei. Lipsa interesului procesual al reclamantului în raport de acțiunea în contencios administrativ face inadmisibilă sesizarea Curții Constituționale, datorită faptului că și în ipoteza în care starea de neconstituționalitate ar fi confirmată, instanța de contencios administrativ tot nu ar putea să soluționeze favorabil acțiunea reclamantului, și, deci, excepția de neconstituționalitate nu are legătură cu soluționarea (s.n. – S.G.) cauzei.
- <sup>23</sup> Curtea Constituțională, dec. nr. 660/2007, *precit.*

- <sup>24</sup> Curtea Constituțională, dec. nr. 764/2006 (publicată în M. Of. nr. 8 din 5 ianuarie 2007). Excepția avea natura unei acțiuni directe datorită faptului că instanța sesizată cu o acțiune, în temeiul art. 9 din Legea 554/2004, însoțită de excepția de neconstituționalitate, nu verifica condițiile de admisibilitate a acțiunii, ci analiza mai întâi admisibilitatea excepției de neconstituționalitate. Dacă condițiile acestea din urmă erau îndeplinite, se sesiza direct instanța de contencios constituțional. Tocmai datorită faptului că nu se 'palpa' admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ, excepția de neconstituționalitate se transforma într-o acțiune de neconstituționalitate.
- <sup>25</sup> De exemplu, un particular vătămat de o ordonanță de urgență care crează o discriminare între funcționari publici, discriminare raportată la sexul funcționarului, reglementarea dezavantajându-i pe cei de sex masculin. În măsura în care un particular – de sex masculin – introduce acțiunea la instanța de contencios administrativ, întemeiată pe dispozițiile art. 9, alin. (1) din Legea contenciosului administrativ, solicitând acordarea de despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit, evident, într-o interpretare strict gramaticală, <<obiectul principal>> al acțiunii în reprezintă acordarea de despăgubiri. În ipoteza în care particularul nu este funcționar public, interpretarea gramaticală își dovedește limitele, pentru că, deși acțiunea este evident lipsită de interes deoarece particularul nu este titularul unui drept în acest sens, acțiunea în continuare are ca <<obiect principal>> acordarea de despăgubiri.
- <sup>26</sup> Ficțiunile juridice constituie o reprezentare care, de regulă, nu corespunde realității sau care nu are corespondent în realitate, însă sunt folosite pentru că prezintă un real interes practic. Pentru detalii, a se vedea I. Deleanu, *Ficțiunile juridice*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 18 și urm.
- <sup>27</sup> Art. 1, alin. (7) se referă la *persoana vătămată în drepturile sau interesele sale legitime prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe neconstituționale* (s.n. – S.G.).
- <sup>28</sup> Acesta este motivul pentru care în doctrină se precizează, corect de altfel, că admiterea excepției de neconstituționalitate este condiția prealabilă și inevitabilă a admiterii acțiunii în contencios administrativ întemeiată pe dispozițiile art. 9 din Legea 554/2004. A se vedea I. Deleanu, *Modificări și completări, implicite sau explicite, ale Codului de procedură civilă* în Curierul Judiciar, nr. 9/2005, p. 99-100.
- <sup>29</sup> Prin art. I pct. 14 din Legea 262/2007 (publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007).
- <sup>30</sup> Se precizează expres în cuprinsul Legii 554/2004 ce se înțelege prin drept subiectiv sau interes legitim. Astfel, art. 2, alin. (1), lit. o) explică noțiunea de <drept vătămat> ca fiind *orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ*; lit. p) a aceluiași text de lege definește noțiunea de <interes legitim privat> ca fiind *posibilitatea de a pretinde o anumită conduită în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată*.
- <sup>31</sup> De altfel, legea contenciosului administrativ nici nu ar putea să facă această distincție, dispunând posibilitatea de a ataca doar un anumit tip de ordonanță (de exemplu, să se precizeze că se pot ataca doar ordonanțele simple, nu și cele de urgență, ori viceversa) pentru că în cazul în care legea ar face distincție, acel text de lege ar fi neconstituțional, fiind în contradicție cu ultima teză a art. 126, alin. (6) din Constituție.
- <sup>32</sup> A se vedea pentru detalii T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Ed. Tipomur, Târgu-Mureș, 1993, p. 155; I. Vida, *Procedura legislativă*, Ed. Crater, București, 1999, p. 139; I. Muraru, M. Constantinescu, *Ordonanța guvernamentală. Doctrină și jurisprudență*, Ediția a

- II-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 193-196; L. Chiriac, *Controlul constituționalității ordonanțelor Guvernului*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 51-52; I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 713; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, Ediția a II-a, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 202; D. Apostol Tofan, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1086-1087; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 102; T. Oniga, *op. cit.*, p. 93. *Contra*, a se vedea Ov. Podaru, *Drept administrativ*, vol. I, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 11; Ov. Podaru, *Drept administrativ. Practică judiciară comentată*, vol. I, Ed. Hamangiu, București, 2010, comentariul de la p. 68.
- <sup>33</sup> D. Apostol Tofan, *Despre natura juridică și regimul juridic aplicabil ordonanțelor Guvernului* în Revista de drept public, nr. 1/1995, p. 97; A. Iorgovan, D. Apostol Tofan, *Delegarea legislativă în România*, în Revista de Drept Public nr. 1/2001, p. 70 și urm; D. Apostol Tofan, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1086. De altfel, aceasta a fost concluzia la care a ajuns un autor din doctrina franceză – reamintim că sub aspectul delegării legislative nu există diferențe majore între sistemul român și cel francez – constatând că ordonanțele sunt „*acte organice executive și materiale legislative*” [P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 1998, p. 560].
- <sup>34</sup> R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 307. Pentru alte definiții ale actului administrativ, a se vedea autorii citați acolo. Pentru o definiție a actului administrativ potrivit căreia o ordonanță nu ar putea fi caracterizată ca fiind un act administrativ, datorită neînscrisurii în tiparul definiției date de legea contenciosului administrativ, a se vedea Ov. Podaru, *Drept administrativ*, vol. I, p. 9-11.
- <sup>35</sup> A se vedea I. Deleanu, *op. cit.*, p. 671; T. Oniga, *op. cit.*, p. 311. O parte a doctrinei a constatat faptul că, în practică, Guvernul a emis ordonanțe cu caracter individual [a se vedea, de pildă, D. Apostol Tofan, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1095; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ...*, p. 207; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 102]. Din interpretarea unor opinii exprimate în doctrină, acest procedeu este extrem de discutabil din punct de vedere al constituționalității [I. Deleanu, *op. cit.*, p. 671; T. Oniga, *op. cit.*, p. 311]. Ordonanțele sunt acte cu putere de lege, iar legea este întotdeauna un act cu caracter normativ; admiterea acestei excepții de la regulă, potrivit căreia ordonanțele pot avea uneori caracter individual ar pune serioase probleme atât în raport de constituționalitatea acestor „*ordonanțe*”, cât și în raport de posibilitatea atacării acestui act în contenciosul administrativ [pentru detalii referitoare la această problemă a se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Ed. All Beck, București, 2001, p. 403-409; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 208; D. Apostol Tofan, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1095; T. Oniga, *op. cit.*, p. 311]. Astfel în măsura în care admitem opinia potrivit căreia legile pot avea doar caracter normativ [I. Deleanu, *op. cit.*, p. 671, nota 1], ordonanțele – indiferent dacă sunt simple sau de urgență – fiind emise în temeiul delegării legislative – nu pot avea caracter individual niciodată, deoarece nici legea nu poate avea un astfel de caracter, și, drept urmare, Guvernul nu poate avea prerogative – delegate – mai numeroase decât însăși Parlamentul. În legătură cu această problematică a se vedea și T. Drăganu, *Câteva reflecții pe marginea recentului Proiect de lege a contenciosului administrativ*, în Revista de drept public, nr. 3/2004, p. 63 – autorul precizând că o astfel de ordonanță cu caracter individual „*nu poate fi asimilată actelor legislative*”. Pentru opinia contrară, potrivit căreia legea poate avea caracter individual a se vedea M. Preda, *Actele juridice ale Parlamentului*, în Revista de Drept Public nr. 2/1998, p. 11; Curtea Constituțională,

dec. nr. 600/2005 (publicată în M. Of. nr. 1060 din 26 noiembrie 2005). Referitor la decizia Curții Constituționale, în motivarea deciziei s-a statuat că „*este de principiu că legea are, de regulă (s.n. – S.G.) caracter normativ*”; printr-un raționament *per a contrario* am putea conchide că instanța de contencios constituțional și-a însușit raționamentul conform căreia o lege ar putea avea caracter individual. Însă, pe de altă parte, în dispozitivul aceleiași decizii, se precizează că „*legiuitorul poate reglementa anumite domenii particulare*” însă dacă reglementarea specială „*are caracter individual, fiind adoptată intuitu personae, ea încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu, și, prin aceasta, neconstituțional*”.

În ceea ce ne privește, nu excludem *de plano* posibilitatea ca legea să aibă caracter individual (e.g. legea prin care se înființează o universitate) însă, de principiu, nu putem fi de acord cu emiterea ordonanțelor de urgență cu caracter individual dintr-un motiv foarte simplu : ce situație extraordinară, a cărei reglementare nu suportă amânare, poate exista pentru a necesita adoptarea unei ordonanțe de urgență (s.n. – S.G.) ?

<sup>36</sup> D.C. Dragoș, *op. cit.*, p. 234.

<sup>37</sup> T. Drăganu, *Câteva considerații asupra ordonanțelor guvernamentale în lumina Constituției din 1991* în Revista Pro Iure, nr. 1/1995, p. 15; T. Drăganu, *Drept constituțional și institutii politice - Tratat Elementar*, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 143-144; I. Muraru, M. Constantinescu, *op. cit.*, p. 194; L. Chiriac, *op. cit.*, p. 52; A. Iorgovan, *Noua lege ...*, p. 320; A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ – comentariu și jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 203; D. Apostol Tofan, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1092-1093; R. Chiriță, *Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentarii și explicații*, ediția a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 399, nota 2; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 495; T. Oniga, *op. cit.*, p. 295-296.

<sup>38</sup> I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, dec. nr. 3377 din 14 august 2007 în G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu, *Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2007*, semestrul II, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 110.

<sup>39</sup> Curtea Constituțională, dec. nr. 124/1995 (publicată în M. Of. nr. 293 din 19 decembrie 1995); Curtea Constituțională, dec. nr. 1/1996 (publicată în M. Of. nr. 141 din 8 iulie 1996); Curtea Constituțională, dec. nr. 9/1996 (publicată în M. Of. nr. 108 din 28 mai 1996); Curtea Constituțională, dec. nr. 46/1996 (publicată în M. Of. nr. 108 din 28 mai 1996).

<sup>40</sup> Curtea Constituțională, dec. nr. 9/1996, *precit.*

<sup>41</sup> I. Muraru, M. Constantinescu, *op. cit.*, p. 194-195.

<sup>42</sup> Curtea Constituțională, dec. nr. 124/1995, *precit.*; Curtea Constituțională, dec. nr. 1/1996, *precit.*

<sup>43</sup> I. Muraru, M. Constantinescu, *op. cit.*, p. 195.

<sup>44</sup> Ne referim la ipoteza când Parlamentul aprobă și modifică o ordonanță prin lege. În acest caz, dispozițiile cuprinse în ordonanță supraviețuiesc doar parțial.

<sup>45</sup> Referitor la controlul de constituționalitate al actelor de abrogare a unei norme juridice, trebuie să precizăm că acest control este limitat la situațiile în care, existând un mandat constituțional explicit (s.n. – S.G.) de legiferare, legiuitorul abrogă textul respectiv, fără a îl înlocui cu o altă reglementare; creându-se astfel un vid legislativ. O problemă extrem de delicată în această materie este posibilitatea Curții Constituționale de a controla actele de abrogare a unei norme juridice, normă față de care există un mandat constituțional implicit de legiferare. În ciuda opiniei și

practicii constituționale majoritare existente actualmente la nivel european – unde se pune problema a însăși existenței așa zisului „mandat implicit” - *suntem de părere că Curtea Constituțională este îndrituită a se pronunța asupra acestor acte de abrogare față de care există un mandat constituțional implicit de legiferare, dacă și numai în măsura în care, prin abrogarea textului în cauza s-ar crea un vid legislativ în aceea materie (e.g. legiuitorul ar dezincrimina omorul).*

<sup>46</sup> În sensul contrar, potrivit căruia legile de aprobare – cu excepția celor care modifică sau completează textul unei ordonanțe, unde se justifică necesitatea unui control prealabil – nu pot fi incluse în tiparul art. 146, alin. (1), lit. a) din Constituție, a se vedea I. Deleanu, *op. cit.*, p. 714. Nu putem împărtăși această opinie datorită motivelor expuse mai sus, și anume, dacă am accepta că doar legile de aprobare cu modificări sau completări pot face obiectul controlului *a priori* de neconstituționalitate, am modifica implicit reglementarea constituțională, ajungându-se la a restrânge sfera de aplicabilitate a articolului sus menționat. Cum Constituția prevede că instanța de contencios constituțional are atribuția de a se „*pronunța asupra constituționalității legilor*” și nu de a se pronunța *asupra constituționalității legilor, cu excepția legilor de aprobare a ordonanțelor de Guvern* – așa cum deducem din interpretarea autorului citat – trebuie să admitem că acest control *a priori* vizează toate legile, inclusiv cele de aprobare a ordonanțelor de Guvern.

<sup>47</sup> Pentru opinia contrară, potrivit căreia ordonanța nu este absorbită de către legea de aprobare, a se vedea I. Deleanu, *op. cit.*, p. 714. Autorul susține că *aprobarea ordonanței nu semnifică absorția ei de către legea de aprobare, fiind de principiu recunoscut că actul de aprobare nu face să dispară actul aprobat; aprobarea semnificând confirmarea actului, integral sau cu modificări.*

În ceea ce ne privește, admiterea teoriei potrivit căreia legea nu absoarbe ordonanța ar fi în contradicție cu textul constituțional care dispune că „*Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării*”. Dacă controlul parlamentar asupra ordonanțelor guvernamentale nu ar avea ca efect absorbirea prevederilor acestor acte, am nega abilitatea legislativă a Parlamentului. Controlul înfăptuit asupra ordonanțelor guvernamentale, concretizat în aprobarea acestora, are ca efect însușirea în sens material de către acesta a prevederilor ordonanței, transformându-le pe acestea din urmă în lege, în conformitate cu art. 61, alin. (1) din Constituție. De altfel, dacă legea nu ar absorbi prevederile ordonanței, ce se va întâmpla în situația în care ordonanța este aprobată cu modificări sau completări? Vom avea două acte juridice distincte – o lege și o ordonanță? Evident că răspunsul este negativ. Mai mult, dacă legea modifică absolut total ordonanța respectivă – de exemplu, aduce modificări la fiecare articol al actului guvernamental – vom mai putea susține că legea de aprobare, împreună cu modificări aduse, nu absoarbe conținutul ordonanței, aceasta din urmă continuând să existe ca act normativ, deși din punct de vedere al conținutului, nu mai are prevederi aplicabile, acestea fiind modificate prin lege de către Parlament? Evident, și în această situație, răspunsul este tot negativ.

<sup>48</sup> În același sens, I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, dec. nr. 3377/2007, *precit.*

<sup>49</sup> În același sens, R. Chiriță, *op. cit.*, p. 399.

<sup>50</sup> Curtea Constituțională, dec. nr. 124/1995, *precit.*; Curtea Constituțională, dec. nr. 1/1996, *precit.*

<sup>51</sup> I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, dec. nr. 3377/2007, *precit.*

<sup>52</sup> Curtea Constituțională, dec. nr. 32/1999 (publicată în M. Of. nr. 178 din 26 aprilie 1999); Curtea Constituțională, dec. nr. 135/1998 (publicată în M. Of. nr. 51 din 4 februarie 1999); Curtea Constituțională, dec. nr. 51/1999 (publicată în M. Of. nr. 178 din 26 aprilie 1999);

Curtea Constituțională, dec. nr. 169/1998 (publicată în M. Of. nr. 65 din 16 februarie 1999) ; Curtea Constituțională, dec. nr. 259/2004 (publicată în M. Of. nr. 857 din 20 septembrie 2004); Curtea Constituțională, dec. nr. 702/2009 (publicată în M. Of. nr. 466 din 7 iulie 2009)

<sup>53</sup> Curtea Constituțională, dec. nr. 74/1998 (publicată în M. Of. nr. 209 din 3 iunie 1998); Curtea Constituțională, dec. nr. 131/1998 (publicată în M. Of. nr. 489 din 18 decembrie 1998).

<sup>54</sup> Curtea Constituțională, dec. nr. 130/1997, publicată în M. Of. nr. 33 din 29 ianuarie 1998

<sup>55</sup> Referitor la abrogarea ordonanțelor guvernamentale, potrivit unei opinii exprimate în doctrină [a se vedea C. Costaș, *Procedura modificării și completării Codului fiscal și a Codului de procedură fiscală*, în *Dreptul* nr. 11/2005] Parlamentul nu va putea abroga o ordonanță decât după ce exercită controlul asupra acesteia și o aprobă. Altfel spus, controlul special asupra ordonanțelor de urgență are prioritate față de dreptul comun, iar concluzia la care ajunge acest autor își extrage raționamentul din opinia potrivit căreia prevederile art. 115, alin. (7) din Constituție sunt de strictă interpretare, respingerea ordonanței în cadrul procedurii controlului parlamentar asupra acesteia trebuind să primeze, nefiind admis, spre exemplu, ca o ordonanță să fie abrogată printr-o lege de aprobare a alteia. În susținerea acestei opinii, se precizează că astfel, pe calea controlului parlamentar asupra ordonanțelor, legiuitorul este obligat să facă o aplicație corespunzătoare a art. 115, alin. (8) din Constituției [Curtea Constituțională a statuat că Parlamentul este obligat (s.n. – S.G.) a preciza în legea de respingere, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței – Curtea Constituțională, dec. nr. 971/2007, publicată în M. Of. nr. 828 din 31 octombrie 2007] spre deosebire de procedura abrogatoare de drept comun, unde o astfel de obligație nu subzistă. Drept urmare, dacă admitem opinia autorului citat, singura instituție care poate abroga (ne referim la abrogare *stricto sensu* și nu la respingere) o ordonanță este Guvernul – însă înainte ca aceasta să fie aprobată prin lege de către Parlament. Ulterior aprobării ordonanței prin lege, ordonanța respectivă nu mai poate fi abrogată, căci nu mai există ca act juridic normativ distinct.

*În ceea ce ne privește*, deși în principiu la aceeași soluție s-ar ajunge și în cazul în care Parlamentul, înainte a se pronunța asupra aprobării sau respingerii unei ordonanțe [în temeiul art. 115, alin. (7) din Constituție] ar abroga o ordonanță, de exemplu, prin legea de aprobare a alteia, pronunțându-se totodată cu această ocazie asupra efectelor produse de actul guvernamental până în momentul abrogării [în temeiul art. 115, alin. (8) din Constituție], *ne raliăm* la opinia susținută de acest autor. Acceptăm opinia propusă datorită faptului că legiuitorul constituant a dorit ca procedura controlului parlamentar să se desfășoare separat pentru fiecare ordonanță în parte, în sensul că fiecare ordonanță trebuie dezbătută și aprobată ori respinsă prin lege [în același sens, a se vedea M.Șt. Minea, C. Costaș, *Dreptul finanțelor publice*, vol. II – *Drept fiscal*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2008, p. 88, nota 185] acest fapt constituind o garanție care vizează realizarea unui control cât mai eficient al Parlamentului asupra ordonanțelor guvernamentale.

<sup>56</sup> Art. 1, alin. (2) al Legii 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

<sup>57</sup> În același sens, a se vedea I. Vida, *Legistică formală. Introducere în tehnică și procedura legislativă*, ediția a III-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006; D. Apostol Tofan, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1101-1102. Autorii susțin just că Parlamentul este competent a aproba sau a respinge doar o ordonanță care se află în vigoare, Parlamentul neputând respinge neantul.

<sup>58</sup> Maniera dolosivă a Guvernului de a își exercita prerogativele – oferindu-ne și un exemplu practic al ipotezei prezentate – este uneori incalificabilă. Cu ocazia legii de aprobare a unei ordonanțe de Guvern, lege a cărei constituționalitate a fost contestată pe calea obiecției de neconstituționalitate, Guvernul a încercat să asaneze admisibilitatea obiecției respective. Încercând să sustragă actul normativ de la controlul Curții Constituționale, Guvernul a abrogat ordonanța precedentă – care făcea obiectul legii de aprobare – și, prin aceeași ordonanță abrogatoare, a reluat fidel dispozițiile ordonanței abrogate. Scopul a fost clar : asanarea admisibilității obiecției de neconstituționalitate, pe considerentul că, astfel, ordonanța care a făcut obiectul legii de aprobare nu mai este în vigoare. Curtea Constituțională a respins excepția de inadmisibilitate, confirmând jurisprudența sa anterioară, arătând că, în situația în care, prin legea supusă controlului înainte de promulgare se aprobă o ordonanță abrogată, nu se poate reține existența unui caz de inadmisibilitate pe motivul că s-ar exercita controlul de constituționalitate al unei legi ieșite din vigoare [ Curtea Constituțională, dec. nr. 1257/2009, publicată în M. Of. nr. 758 din 6 noiembrie 2009]. Ipoteza a fost prezentată în special pentru a ilustra consecințele practice care pot apărea ca urmare a acționării cu rea credință a organelor cu competențe legislative. Deși, în speța prezentată, soluția a fost pe deplin corectă și echitabilă – respingerea aparentei inadmisibilități și, drept urmare, constatarea neconstituționalității - pot exista și situații – precum cele descrise mai sus, când Curtea Constituțională nu își va mai putea exercita prerogativele de control, căci actul respectiv nu se va afla în vigoare – când particularii vor rămâne efectiv cu buza umflată.

<sup>59</sup> Curtea Constituțională, dec. nr. 215/2009, publicată în M. Of. nr. 242 din 10 aprilie 2009.

<sup>60</sup> *Idem*.

<sup>61</sup> Din faptul că, indiferent de decizia Curții Constituționale, instanța nu va putea soluționa favorabil cererea reclamantului, datorită neînscrisurii în tiparul art. 9, alin. (1) din Legea 554/2004, neînscrisurii datorată faptului că starea de neconstituționalitate vizează legea (s.n. – S.G.), este absolut evident că interesul excepției nu mai subzistă; excepția nu mai are legătură cu fondul cauzei; acțiunea reclamantului va fi oricum inadmisibilă.

<sup>62</sup> I. Deleanu, *op. cit.*, p. 715; Curtea Constituțională, dec. nr. 300/2003 (publicată în M. Of. nr. 520 din 18 iulie 2003); Curtea Constituțională, dec. nr. 91/1995 (publicată în M. Of. nr. 272 din 23 noiembrie 2005)

<sup>63</sup> T. Oniga, *op. cit.*, p. 267-268

<sup>64</sup> Singura excepție este aceea a ordonanțelor simple, emise în baza unei legi de care nu cere expres supunerea acestora spre aprobare Parlamentului.

<sup>65</sup> A se vedea art. 115, alineatele (3) și (5) din Constituția României

<sup>66</sup> De multe ori, această conștiinciozitate a Parlamentului rămâne un deziderat. Cu titlu de exemplu, amintim situația OUG 1/1999 (publicată în M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999), adoptată cu modificări și completări prin Legea 453/2004 (publicată în M. Of. nr. 1052 din 12 noiembrie 2004 ). Adică peste .... aproape 6 ani (!!!)

<sup>67</sup> Pentru o abordare detaliată a problemei accesului efectiv la un tribunal a se vedea R. Chiriță, *op. cit.*, p. 226 și urm.