

CUPRINS

Abrevieri.....	XIII
Bibliografie	XV
În loc de prefață	XIX
Capitolul 1. Contenciosul administrativ român.....	1
1.1. Contenciosul administrativ român – instituție juridică de rang constituțional	1
1.1.1. Garanția constituțională a contenciosului administrativ subiectiv.....	2
1.1.2. Tutela administrativă – formă a contenciosului administrativ obiectiv	8
1.1.3. Consecințe decurgând din caracterul organic al contenciosului administrativ.....	9
1.1.4. Alte dispoziții constituționale incidente în materia contenciosului administrativ.....	12
1.2. Principiul legalității – noțiune fundamentală pentru contenciosul administrativ român	13
1.2.1. Principiul legalității	13
1.2.2. Principiul ierarhiei normelor juridice.....	16
1.3. Caracterizarea generală a contenciosului administrativ român.....	29
1.3.1. Contenciosul administrativ – una dintre formele controlului asupra activității autorităților publice	29
1.3.2. Definiția, caracteristicile și formele contenciosului administrativ român	31
1.3.3. Consacrarea pe cale jurisprudențială, de către instanța supremă, a unui contencios subiectiv exercitat de o autoritate publică	35
1.3.4. Dreptul comun și legile speciale în contenciosul administrativ.....	43

Capitolul 2. Formele contenciosului administrativ român48

2.1. Contenciosul subiectiv în anulare.....	48
2.1.1. Actele care pot fi contestate	48
2.1.1.1. Actul contestat să fie un act administrativ tipic sau asimilat	48
2.1.1.2. Actul contestat să nu fie exceptat de la controlul judecătoresc prin intermediul contenciosului administrativ.....	57
2.1.1.3. Actul administrativ contestat este emis de către o autoritate publică, în regim de putere publică	58
2.1.1.4. Actul contestat trebuie să vătămă o persoană într-un drept sau un interes legitim	64
2.1.2. Procedura administrativă prealabilă	67
2.1.3. Termenele și prescripția în contenciosul subiectiv de anulare	74
2.1.4. Cererea de suspendare a executării actului administrativ	81
2.1.4.1. Caracterizare și obiect	81
2.1.4.2. Formele cererii de suspendare	83
2.1.4.3. Condițiile de admisibilitate ale cererii de suspendare	86
2.1.4.4. Procedura de soluționare și efectele cererii de suspendare	96
2.2. Contenciosul subiectiv în obligația de a face	98
2.3. Contenciosul subiectiv al contractelor administrative.....	101
2.4. Acțiunea principală în despăgubiri pentru repararea pagubei și înlăturarea consecințelor vătămătoare ale actului administrativ	105
2.5. Acțiunea în contencios întemeiată pe vătămarea produsă prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului declarate neconstituționale	109
2.6. Contenciosul obiectiv.....	112
2.6.1. Caracterizare generală	112
2.6.2. Tutela administrativă	113
2.6.3. Dispoziții speciale în materia contenciosului obiectiv.....	116

2.6.4. Competența subiectelor de drept public de a introduce acțiuni în contencios administrativ obiectiv.....	126
---	-----

Capitolul 3. Procedura soluționării acțiunii în contencios administrativ	131
3.1. Competența materială și teritorială în contencios administrativ, după intrarea în vigoare a Legii nr. 212/2018.....	131
3.2. Condițiile speciale de admisibilitate. Capacitatea procesuală	139
3.3. Participanții la acțiunea în contencios administrativ. Reclamantul. Pârâtul. Participarea reprezentantului Ministerului Public. Alte persoane care pot lua parte la judecată	140
3.4. Obiectul acțiunii în contencios administrativ. Regularizarea cererii. Taxe judiciare de timbru. Modificarea acțiunii	143
3.5. Prevederi speciale în materia judecătii.....	152
3.6. Proceduri cvasi-penale – proceduri administrative ce sunt considerate „penale”, în sensul art. 6 parag. 1 din Convenție. Criteriile Engel. Consecințe asupra garanțiilor procedurale incidente	154
3.7. Soluționarea acțiunii. Controlul de legalitate. Cheltuieli de judecată	159
3.8. Căile de atac în contencios administrativ	176
3.8.1. Recursul. Caracterizarea căii de atac a recursului în contencios administrativ.....	176
3.8.2. Motivul special de revizuire în contencios administrativ.....	183
3.9. Executarea hotărârilor judecătorești pronunțate în contencios administrativ	191
3.9.1. Executarea silită	191
3.9.2. Efectele hotărârilor prin care au fost anulate acte normative	197

Capitolul 4. Aplicarea dreptului Uniunii Europene în cauzele de contencios administrativ român	203
4.1. Aplicarea dreptului Uniunii Europene de către judecătorul național.....	203
4.2. Contenciosul administrativ al Uniunii Europene	211
4.3. Delimitarea de jurisdicție între contenciosul administrativ român și contenciosul administrativ al Uniunii Europene	214
4.4. Orientări jurisprudențiale privind aplicarea dreptului Uniunii Europene în contenciosul administrativ român	219
4.4.1. Aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în cauzele de contencios administrativ	219
4.4.2. Aplicarea Hotărârii CJUE Bara în contenciosul administrativ român	232
4.5. Răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcarea dreptului Uniunii Europene	244
Capitolul 5. Excepția de nelegalitate	255
5.1. Condiții de admisibilitate ale excepției de nelegalitate	255
5.2. Soluționarea excepției de nelegalitate și efectele admiterii acesteia.....	261

TUDOR CHIUARIU

CONTENCIOSUL
ADMINISTRATIV
ROMÂN

Editura
Hamangiu
2020

1.2. Principiul legalității – noțiune fundamentală pentru contenciosul administrativ român

1.2.1. Principiul legalității

Contenciosul administrativ subiectiv se întemeiază pe două noțiuni centrale: *legalitatea actului administrativ, tipic sau asimilat și vătămarea drepturilor sau intereselor legitime ale persoanelor private*, care, așa cum vom vedea pe parcursul prezentei lucrări, reprezintă și condițiile de fond care, atunci când sunt întrunite, conduc la admiterea acțiunii în contencios.

Actul administrativ este actul juridic unilateral, emis de către o autoritate publică, în regim de putere publică, pentru punerea în executare a legii (act administrativ individual) sau pentru organizarea punerii în executare a legii (act administrativ normativ) – art. 2 alin. (1) lit. c) LCA.

Actul administrativ este forma principală de manifestare a voinței autorităților din sfera puterii executive, autoritățile administrației publice prin care își îndeplinesc atribuția constituțională, aceea de a *pune în executare legile*. Însă trebuie să subliniem că nu numai autoritățile din sfera puterii executive emit acte administrative, ci și autoritățile din sfera puterii legislative sau judecătorești, iar acestea sunt supuse contenciosului administrativ.

Pe de altă parte, autoritățile publice nu emit numai acte administrative, ci și alte tipuri de acte juridice, care însă nu sunt emise într-un regim de putere publică, se supun regimului de drept comun, civil și nu sunt supuse contenciosului administrativ.

Atribuția de punere în executare a legilor^[1], prin intermediul actelor administrative, trebuie realizată *în temeiul legii și în limitele legii*, cu alte cuvinte, în conformitate cu *principiul legalității*. Respectarea principiului legalității este asigurată prin intermediul contenciosului administrativ, care este un control de legalitate al actelor administrative tipice sau asimilate realizat, în principiu, de către instanțele judecătorești specializate, iar prin excepție, de către organe administrativ-jurisdicționale, cu cele două forme ale sale – contenciosul subiectiv, condiționat de existența unei vătămări aduse unui drept sau interes

[1] Potrivit C.C.R., Guvernul are „misiunea fundamentală de a asigura executarea legilor” (Decizia nr. 137/1994).

legitim, respectiv contenciosul obiectiv, care are în vedere doar conformitatea actului contestat cu normele juridice superioare.

În același timp, principiul controlului de legalitate al actelor administrative este considerat unul care stă chiar în centrul definiției statului de drept^[1]. Așa cum a reținut și Curtea Constituțională:

„În ceea ce privește raportarea textului criticat la dispozițiile art. 1 alin. (3) teza întâi din Constituție, care consacră principiul statului de drept, Curtea reține că exigențele acestuia privesc scopurile majore ale activității statale, prefigurate în ceea ce îndeobște este numit ca fiind *domnia legii*, sintagmă ce implică subordonarea statului față de drept, *asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze opțiunile politice și, în acest cadru, să pondereze eventualele tendințe abuzive, discreționare, ale structurilor etatice*. Statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea legilor și tuturor actelor normative cu aceasta, existența regimului de separație a *puterilor publice, care trebuie să acționeze în limitele legii*, și anume în limitele unei legi ce exprimă voința generală” (s.n., T.C.).

Actele administrative sunt emise în regim de putere publică. *Regimul de putere publică* este acel regim juridic derogatoriu de la regimul juridic de drept comun – regimul juridic de drept civil, caracterizat de egalitatea juridică a părților – în temeiul căruia autoritățile publice își impun voința în mod unilateral asupra celorlalte subiecte de drept, cu scopul de a asigura prevalența interesului public asupra intereselor private.

Principiul legalității este conținut de art. 1 alin. (5) din Constituție și constă în obligația generală de respectare a Constituției, a supremației sale și a legilor. Mai găsim reflectări ale sale în alte dispoziții constituționale, cum sunt dispozițiile cuprinse în art. 53 alin. (2), clauza orizontală care reglementează condițiile în care pot interveni restrângeri ale drepturilor și libertăților fundamentale, și anume, numai prin lege.

Principiul legalității ordonează sfera de activitate a fiecăreia dintre cele trei puteri.

În sfera *puterii legislative*, principiul legalității impune ca legile și hotărârile Parlamentului să fie adoptate cu respectarea Constituției,

[1] T. BINGHAM, *The Rule of Law*, Allen Lane, 2010, p. 60; pentru o analiză contextuală a conceptului de „stat de drept” în spațiul românesc, a se vedea și B. IANCU, „*Separation of Powers and the Rule of Law in Romania: The Crisis in Concepts and Contexts*”, în A. VON BOGDANDY și P. SONNEVEND (coord.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Hart Publishing, Oxford, 2015, p. 153-169.

atât procedural, urmând una dintre procedurile consacrate de Constituție – procedura ordinară, procedura organică, procedura asumării răspunderii – cât și substanțial, conținutul acestora fiind obligatoriu în conformitate cu normele, principiile și valorile constituționale. În caz contrar, acestea ajung să fie lipsite de efecte juridice, prin intermediul excepției de neconstituționalitate sau sesizării de neconstituționalitate.

În sfera *puterii executive*, principiul legalității presupune ca actele administrative ale autorităților publice să fie adoptate sau emise cu respectarea strictă a dispozițiilor legale în vigoare, iar actele care au fost adoptate sau emise cu încălcarea prevederilor legale să fie revocate, anulate sau declarate inaplicabile^[1]. Mijlocul juridic prin care se realizează anularea actelor administrative este acțiunea în contencios administrativ în anulare (denumită și „*directă*”), iar cel prin care se ajunge la inaplicabilitatea actelor administrative individuale este excepția de nelegalitate.

În sfera *puterii judecătorești*, principiul legalității impune ca procesele să fie soluționate în temeiul legii, a dispozițiilor normative în vigoare, iar nu, de exemplu, în echitate („*at aequi et bono*”), sau cum imaginase Platon în statul său ideal, judecătorii să soluționeze cazurile după propria lor apreciere liberă, fără să fie îngrădiți de vreo normă generală adoptată de legiuitor.

• Sfera legalității, în cadrul ordinii de drept instituită prin Constituția României, revizuită

Problema definirii legalității, a determinării sferei legalității este legată de ordinea de drept instituită în România, potrivit Constituției din 1991, revizuită în 2003. În această ordine de drept sunt integrate și norme derivând din instrumente de drept internațional, decurgând în principal din calitatea României de stat membru al Uniunii Europene și din aceea de stat semnatar al Convenției Europene a Drepturilor Omului.

În acest sens, prin Decizia nr. 120 din 16 martie 2004^[2], Curtea Constituțională a arătat că, „în ceea ce privește noțiunea de «lege» utilizată în Constituție, republicată, în art. 124, potrivit căruia justiția se înfăptuiește în numele legii, iar judecătorii sunt independenți și se supun numai legii, Curtea reține că aceasta are în vedere un sens larg

[1] A se vedea și C.C.R., Decizia nr. 574/2006.

[2] Publicată în M. Of. nr. 296 din 5 aprilie 2004.

ce acoperă ansamblul dispozițiilor normative cuprinse în Legea fundamentală și actele normative ce formează dreptul intern. Astfel, conceptul de «lege» are mai multe înțelesuri în funcție de distincția ce operează între criteriul formal sau organic și cel material”.

Decizia sus-citată a fost pronunțată de instanța constituțională în anul 2004, așadar înainte de aderarea României la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 2007. După această dată, actele de dreptul UE cu caracter obligatoriu sunt integrate în ordinea juridică internă. De asemenea, legislația internă trebuie interpretată în conformitate cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Suntem așadar în prezența unei *ordini de drept pluraliste*, la care ne raportăm atunci când efectuăm controlul de legalitate prin intermediul contenciosului administrativ. Izvoarele acestei ordini de drept pluraliste le vom identifica în secțiunea următoare, ordonate pe nivele, potrivit principiului ierarhiei normelor juridice.

Principiul legalității are mai multe componente, între care cel mai important este principiul ierarhiei normelor juridice, iar o importanță deosebită o au principiul formalismului, principiul proporționalității și principiul certitudinii juridice.

1.2.2. Principiul ierarhiei normelor juridice

Principiul ierarhiei normelor juridice rezultă implicit și din formularea art. 124 alin. (2) din Constituția României, potrivit căruia „justiția este unică, imparțială și egală pentru toți”. Pentru ca justiția să fie „unică” pentru toți, ea trebuie să realizeze unitatea dreptului. Unitatea dreptului nu poate exista în lipsa unei ordonări ierarhice a normelor juridice, după reguli care determină, în primul rând, competențele de reglementare, de edictare a normelor, iar în al doilea rând obligația organismelor jurisdicționale (Curtea Constituțională, instanțele judecătorești, organele administrativ-jurisdicționale, tribunalele arbitrale) să aplice dreptul cu respectarea acestor reguli.

Principiul ierarhiei normelor juridice presupune că normele juridice sunt așezate în ordinea juridică națională potrivit unei ierarhii, în funcție de locul autorității emitente în sistemul autorităților publice consacrat de Constituția României (legislativ/executiv, central/local). Din aceasta decurge că normele inferioare ca forță juridică trebuie să fie conforme cu cele superioare lor ca forță juridică, ceea ce înseamnă, în primul rând, că nu le pot contrazice, în al doilea rând, că pot deroga de la acestea sau pot adăuga la ele, numai dacă sunt împuternicite expres în acest sens în conținutul normei superioare. Dacă încălcarea

ierarhiei normelor apare, ordinea de drept pune la îndemâna persoanelor interesate mijloace de îndreptare a acestei situații, care trebuie să reprezinte remedii eficiente (*vezi mai jos*). În același mod, conținutul actelor individuale trebuie să fie conform cu conținutul actelor normative pe care se întemeiază, a căror punere în executare o asigură.

În ierarhia normelor juridice, supremația Constituției este stabilită în mod expres în art. 1 alin. (5) din legea fundamentală. La nivelul următor sub Constituție se află actele cu forță juridică de lege – legile, hotărârile Parlamentului și ale Camerelor, ordonanțe ale Guvernului, ordonanțe de urgență ale Guvernului. Acestea pot fi adoptate numai în baza Constituției și în limitele stabilite de aceasta. La nivelurile inferioare actelor cu forță juridică de lege se află actele normative de punere în executare a legilor („privind organizarea punerii în executare a legilor”, cum le denumesc LCA) – actele administrative normative, care sunt ordonate în funcție de ierarhia autorităților administrației publice centrale care le emit (de exemplu, actele emise de miniștri trebuie să fie conforme cu hotărârile Guvernului, iar actele emise de autoritățile locale trebuie să respecte actele normative adoptate de către autoritățile centrale). Actele administrative normative pot fi adoptate numai în baza, în temeiul unei norme legale, precum și în limitele prevăzute de aceasta, neputând adăuga la/deroga de la norma legală decât dacă aceasta îi recunoaște în mod expres această competență.

Principiul ierarhiei normelor juridice nu este enunțat expres de Constituția României, însă este *un principiu general de drept* recunoscut în sistemele de drept moderne, așa cum a reținut și Avocatul General CJUE Eleanor Sharpston:

„Ierarhia normelor este o caracteristică obișnuită a sistemelor de drept moderne. Aceasta implică ideea unei ordonări verticale a actelor juridice, cele de rang inferior fiind redactate conform abilitării cuprinse într-un act de rang mai înalt. Astfel, legislația primară elaborată conform procedurilor parlamentare și adoptată de puterea legislativă este completată de legislația secundară adoptată de executiv conform unei abilitări prevăzute într-un act legislativ primar”.^[1]

Ierarhia normelor juridice reprezintă unul dintre conceptele fundamentale ale teoriei pure a dreptului, elaborată de filozoful dreptului Hans Kelsen (ierarhia normelor juridice fiind cunoscută și sub denu-

^[1] Concluziile Avocatului General Eleanor Sharpston, prezentate la 21 martie 2013, CJUE Cauza C-515/11 *Deutsche Umwelthilfe eV împotriva Republicii Federale Germania*.

mirea de „*piramida lui Kelsen*”), care a descris relația dintre norma superioară și cea inferioară cu ajutorul imaginii în spațiu a supraordonării și subordonării:

„Deoarece în cazul caracterului dinamic al dreptului o normă este valabilă fiindcă și în măsura în care a fost produsă într-un mod determinat de o altă normă, aceasta reprezintă un motiv nemijlocit de valabilitate pentru cealaltă. Relația între norma care reglementează producerea alteia și norma produsă conform determinării poate fi explicată cu ajutorul imaginii în spațiu a supra- și subordonării. Norma care reglează producerea este norma superioară, iar norma produsă conform determinării este cea inferioară. *Ordinea de drept nu este un sistem de norme de drept aflate pe același plan, egale, ci o construcție în trepte din mai multe niveluri.* (s.n., T.C.). Unitatea sa este asigurată de interdependența care reiese din aceea că valabilitatea unei norme, produsă conform unei alte norme, se bazează pe această din urma normă, a cărei producere este determinată la rândul ei de altă normă; un regres care se sfârșește în cele din urmă în norma de bază presupusă. Norma de bază ipotetică – în acest sens – este prin urmare motivul de valabilitate suprem, pe care se bazează unitatea acestei interdependențe de producere.”^[1]

Referiri la principiul ierarhiei normelor juridice conține Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative^[2]. Potrivit acestei legi (art. 4), actele normative (adică acelea care conțin norme, reguli generale de conduită) se elaborează „în funcție de ierarhia lor”, iar „actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă”.

Mai departe, actele normative emise de autoritățile administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului (art. 77). Ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora (art. 78).

Actele emise de autoritățile administrației publice locale autonome, cele descentralizate și deconcentrate sunt subordonate legilor, ordonanțelor și hotărârilor Guvernului și altor acte de nivel superior.

^[1] H. KELSEN, *Doctrina pură a dreptului* (trad. I. Constantin), Ed. Humanitas, București, 2000, p. 271-272.

^[2] Publicată în M. Of., Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010.

Reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefectilor sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior (art. 81).

Cu referire la evenimentele ce pot interveni după intrarea în vigoare a unui act normativ: modificarea, completarea, abrogarea, republicarea, suspendarea ș.a., aceeași lege stabilește că acestea „pot fi dispuse prin acte normative ulterioare de același nivel sau de nivel superior” [art. 58 alin. (3)]. De asemenea, „prevederile cuprinse într-un act normativ, contrare unei noi reglementări de același nivel sau de nivel superior, trebuie abrogate” [art. 64 alin. (1)], iar „dacă o normă de nivel inferior, cu același obiect, nu a fost abrogată expres de actul normativ de nivel superior, această obligație îi revine autorității care a emis prima actul” [art. 64 alin. (4)]. „În cazuri speciale aplicarea unui act normativ poate fi suspendată printr-un alt act normativ de același nivel sau de nivel superior” [art. 66 alin. (1)].

De asemenea, instituirea unei norme derogatorii se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază (art. 63).

Având în vedere cele reținute mai sus, putem concluziona următoarele privind ierarhia normelor juridice în sistemul de drept instituit prin Constituția României din 1991, revizuită în 2003:

În categoria actelor de drept intern, la cel mai înalt nivel al ierarhiei normelor juridice se află Constituția, adică, în primul rând, normele, principiile și valorile constituționale, iar în al doilea rând, deciziile Curții Constituționale a României, care, din moment ce suspendă și ulterior încetează efectele unor norme cuprinse în actele cu forță juridică de lege, au o forță juridică superioară acestora^[1].

La nivelul inferior Constituției regăsim *actele normative cu forță juridică de lege* – legile, hotărârile Parlamentului, hotărârile celor două Camere, Senatul și Camera Deputaților, ordonanțele Guvernului, ordonanțele de urgență ale Guvernului. La același nivel trebuie să

^[1] Pentru o concepție diferită, în sensul că *deciziile Curții Constituționale au putere de lege*, vezi I.C.C.J., Compl. RIL, Dec. nr. 28/2019, M. Of. nr. 79 din 4 februarie 2020. Concepția îmbrățișată de instanța supremă este criticabilă pentru că pune în pericol supremația Constituției: dacă decizia Curții Constituționale ar avea aceeași forță juridică ca o lege, atunci o lege ar putea relua o soluție declarată anterior neconstituțională, ceea ce este evident contrar ordinii de drept, sau o decizie de interpretare a I.C.C.J. ar putea să contrazică o decizie a Curții Constituționale, ceea ce chiar decizia RIL sus-menționată statuează că este inadmisibil.

punem acte ce produc efecte de aceeași forță juridică – deciziile pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea recursurilor în interesul legii, respectiv pentru soluționarea unor chestiuni de drept^[1], care, din moment ce stabilesc, cu caracter obligatoriu, modul de interpretare și aplicare a unor norme cuprinse în actele normative cu forță juridică de lege, au aceeași forță juridică cu acestea.

La nivelurile inferioare actelor cu forță juridică de lege se află actele normative privind organizarea punerii în executare a legilor, cum le denumește LCA – actele administrative normative, care sunt ordonate în funcție de ierarhia autorităților administrației publice centrale care le emit (de exemplu, actele emise de miniștri trebuie să fie conforme cu hotărârile Guvernului), și în funcție de nivelul central/local al autorității emitente: actele emise de autoritățile locale trebuie să respecte actele normative adoptate de către autoritățile centrale. Actele administrative normative pot fi adoptate numai în temeiul unei norme legale, precum și în limitele prevăzute de aceasta, neputând deroga sau adăuga la norma legală decât dacă tot prin lege îi este recunoscută în mod expres această competență.

În ordinea juridică internă, aplicabilă pe teritoriul României, pe lângă normele edictate la nivel național, produc efecte și normele izvorând din dreptul internațional.

Actele juridice obligatorii de dreptul Uniunii Europene se situează pe un nivel superior actelor normative cu forță juridică de lege, dat fiind că se aplică cu prioritate, atunci când vin în conflict cu acestea, conform art. 148 alin. (2) din Constituție^[2].

[1] Reglementate de Codul de procedură civilă, Cartea a II-a: Procedura contencioasă, Titlul III: Dispoziții privind asigurarea unei practici unitare, Capitolul I: Recursul în interesul legii și Capitolul II: Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

[2] Nu e locul aici pentru dezbaterea, vie în Comunitate și ulterior în Uniune, dacă actele juridice obligatorii comunitare/unionale se impun cu prioritate și asupra normelor constituționale. În această chestiune, suntem de partea celor care resping o asemenea soluție. Delegarea de suveranitate în cadrul UE nu este totală, iar cadrele constituționale ale statelor membre sunt chiar fundamentele ordinii juridice integrate, or ele nu ar putea fi contrazise sau chiar invalidate prin actele emise în temeiul delegării. În plus, în sistemul nostru de drept, supremația Constituției este statuată expres. Pentru o opinie diferită, în sensul că în dreptul administrativ olandez, actele obligatorii ale UE sunt, în ierarhia normelor juridice, pe o treaptă superioară Constituției, vezi R. SEERDEN, D. WENDERS, *Administrative Law in Netherlands*, p. 135, în volumul R. Seerden (ed.), *Comparative Administrative Law. Administrative Law of*

Normele din tratatele și convențiile internaționale referitoare la drepturile fundamentale ale omului, și ne referim aici în primul rând la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, așa cum este interpretată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, au prioritate asupra normelor interne, atunci când conțin dispoziții mai favorabile [art. 20 alin. (2) din Constituție], iar normele interne, inclusiv cele constituționale, trebuie interpretate în conformitate cu acestea [art. 20 alin. (1) din Constituție].

• Remedii judiciare în vederea restabilirii ierarhiei normelor juridice

Ierarhia normelor juridice este însoțită de remedii adecvate în cazul în care o normă este adoptată sau aplicată cu încălcarea acestei ierarhii. Aceste remedii sunt excepția de neconstituționalitate, contenciosul administrativ, excepția de priorității dreptului Uniunii Europene și excepția de convenționalitate:

- prin intermediul excepției de neconstituționalitate se obține lipsirea de efecte juridice a actelor normative cu forță juridică de lege (legi, ordonanțe de urgență ale Guvernului, ordonanțe ale Guvernului, hotărâri ale Parlamentului) în cazul în care acestea contravin unor dispoziții, principii sau valori constituționale.
- prin intermediul contenciosului administrativ se obține lipsirea de efecte juridice a actelor administrative normative sau individuale în cazul în care acestea contravin unor acte juridice cu forță juridică superioară, fie prin anularea acestora, urmare a unei acțiuni directe, fie prin înlăturarea lor de la aplicare, prin intermediul excepției de nelegalitate.
- prin intermediul excepției priorității dreptului Uniunii Europene^[1] se obține înlăturarea de la aplicare a normei naționale contrare dispoziției obligatorii din dreptul Uniunii sau interpretarea unei norme naționale care a fost elaborată avându-se în vedere o situație pur internă astfel încât să poată fi aplicată la

the European Union, Its Member States and the United States, 4th edition, Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland, 2018.

^[1] A. DUMITRIU, XXXII. *Excepția priorității dreptului Uniunii Europene față de normele de drept intern*, în A. BLEOANCĂ, A. DUMITRIU, A. IACUBA, R.L. PARASCHIV, *Cartea de excepții în procedura civilă*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2018, p. 564-566.

o situație transfrontalieră ca aceea incidentă în cauza concretă^[1].

- prin intermediul excepției de neconvenționalitate^[2] se obține înlăturarea de la aplicare a normei naționale contrare Convenției Europene a Drepturilor Omului sau interpretarea normei naționale în concordanță cu Convenția.

Jurisprudența instanțelor naționale

Anularea unui act administrativ normativ care adaugă la lege, pentru încălcarea principiului ierarhiei normelor juridice și, implicit, a principiului legalității. Restrângerea drepturilor fundamentale printr-un act administrativ normativ, de forță juridică inferioară legii. Nelegalitate

C.A. București, S. a VIII-a cont. adm. și fisc,

Dosar nr. 45206/3/2015

Sentința civilă nr. 4204/2016

„1.1. Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, reclamantul B.M. a solicitat, în contradictoriu cu pârâții Baroul G. și Uniunea Națională a Barourilor din România, anularea deciziilor nr. 47/23.03.2012 și nr. 19/30.03.2015 adoptate de Consiliul Baroului G.

În prezentarea situației de fapt, reclamantul a învederat următoarele aspecte: în anul 1999, a dobândit calitatea de avocat definitiv în cadrul Baroului G.; în martie 2012, D.I.I.C.O.T. – S.T. G. a dispus împotriva sa începerea urmăririi penale, iar, la data de 22 martie 2012, I.C.C.J. a dispus arestarea sa preventivă în lipsă, mandatul fiind confirmat la data de 27 martie 2012; la data de 17 martie 2012, după punerea sa sub învinuire, a părăsit teritoriul României, întorcându-se voluntar în țară la data de 27 martie 2012; la data de 23 martie 2012, prin decizia nr. 47, Consiliul Baroului G. a dispus suspendarea sa din tabloul avocaților definitivi; această decizie nu i-a fost comunicată legal, luând cunoștință de existența ei în luna decembrie 2013, după punerea în libertate din arestul preventiv; astfel, în perioada 27 martie 2012 – 22 noiembrie 2013, a fost arestat preventiv și încarcerat în C.R.A.P. G. și în Penitenciarul G.; la data de 22 noiembrie 2013, a fost înlocuită măsura arestării preventive cu cea a obligării de a nu părăsi țara, fiind stabilită, totodată, de către I.C.C.J., ca obligație complementară, interdicția de a exercita profesia de avocat; aceasta

[1] CJCE, Cauza C-443/03 *Leffler*, pct. 51.

[2] *Idem*, XXX. *Excepția de neconvenționalitate*, în A. BLEOANCĂ et. al., p. 539-541.