



MONITORUL OFICIAL

AL

ROMÂNIEI

Anul 181 (XXV) — Nr. 674

PARTEA I
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Vineri, 1 noiembrie 2013

SUMAR

Nr.	Pagina	Nr.	Pagina
D E C R E T E		D E C I Z I I A L E P R I M - M I N I S T R U L U I	
851. — Decret privind eliberarea din funcție a unui procuror	1	438. — Decizie privind eliberarea domnului Cristian Socol din funcția de consilier de stat în cadrul Cancelariei Primului-Ministru	10
D E C I Z I I A L E C U R Ţ I I C O N S T I T U Ţ I O N A L E		D E C I Z I I A L E Î N A L T E I C U R Ţ I D E C A S A Ţ I E Ş I J U S T I Ţ I E	
Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență	2-8	439. — Decizie privind acordarea calității de consilier onorific al prim-ministrului domnului Cristian Socol	10
Opinie separată	8-9	Decizia nr. 13 din 16 septembrie 2013	11-16

D E C R E T E

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

D E C R E T

privind eliberarea din funcție a unui procuror

În temeiul prevederilor art. 94 lit. c), art. 100 alin. (1) și ale art. 134 alin. (1) din Constituția României, republicată, ale art. 65 alin. (1) lit. b) și alin. (2) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și ale art. 35 lit. a) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările ulterioare, având în vedere Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 840/2013,

Președintele României d e c r e t e a z ă:

Articol unic. — Domnul Narița Petru, procuror la Direcția Națională Anticorupție, nivel central, se eliberează din funcție ca urmare a pensionării.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
TRAIAN BĂSESCU

București, 31 octombrie 2013.
Nr. 851.

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 447**

din 29 octombrie 2013

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență

Augustin Zegrean	— președinte
Valer Dorneanu	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Iulia Antoanella Motoc	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Puskás Valentin Zoltán	— judecător
Tudorel Toader	— judecător
Fabian Niculae	— magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Carmen-Cătălina Gliga.

Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 81 alin. (3) și ale art. 348 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 630D/2013.

La apelul nominal se prezintă, pentru autorul excepției, doamna consilier Ecaterina Mirea, cu împuternicire depusă la dosar.

Cauza fiind în stare de judecată, președintele acordă cuvântul reprezentantului Avocatului Poporului, care arată că principiul securității juridice trebuie privit în ansamblul său, împreună cu componenta sa, previzibilitatea legii. În opinia reprezentantului Avocatului Poporului, art. 1 alin. (5) din Constituție impune ca un act normativ să fie precis și previzibil. Lipsa previzibilității duce la nesiguranta raporturilor juridice și, de aceea, principiul previzibilității trebuie observat cu o mai mare strictețe în cazul procedurilor insolvenței.

Astfel, dispozițiile art. 81 alin. (3) din ordonanța de urgență sunt neconstituționale prin raportare la cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, având în vedere și faptul că în perioada de observație debitorii sunt împiedicați să își desfășoare activitatea.

De asemenea, prevederile ordonanței de urgență încalcă și principiul neretroactivității legii civile. Normele tranzitorii trebuie să respecte prevederile art. 54 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Trebuie să se mai țină cont și de faptul că noul Cod de procedură civilă vine cu o nouă filosofie în ceea ce privește aplicarea legii noi. Pe de altă parte, trebuie respectat echilibrul dintre interesele creditorilor și cele ale debitorilor.

În concluzie, reprezentantul Avocatului Poporului solicită admiterea excepției de neconstituționalitate.

În continuare, președintele acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public care pune concluzii de admitere a excepției de neconstituționalitate.

Acesta arată că este discutabilă încălcarea art. 15 alin. (2) din Constituție, dar că se încalcă art. 1 alin. (5) și art. 135 alin. (2) din Legea fundamentală.

Principiul securității juridice, enunțat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, este, de fapt, principiul încrederii juridice. Actul juridic trebuie să fie clar și previzibil, or, prin dispozițiile legale criticate, se creează prejudicii materiale agenților economici.

Reprezentantul Ministerului Public mai arată că art. 81 alin. (3) din ordonanța de urgență încalcă art. 1 alin. (5) din Constituția României. Suspendarea licenței audiovizuale apare ca o sancțiune în condițiile în care scopul procedurii insolvenței este acela de a salva debitorul de la faliment. Se mai arată că în cauză pot fi aplicate considerentele Deciziei nr. 334 din 26 iunie 2013, în condițiile în care este necesară prezervarea caracterelor statului de drept.

În concluzie, reprezentantul Ministerului Public arată că cele două articole criticate din ordonanța de urgență sunt neconstituționale.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, reține următoarele:

Prin Adresa nr. 8.543 din 9 octombrie 2013, **Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională cu soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 81 alin. (3) și ale art. 348 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență.**

În motivarea excepției de neconstituționalitate autorul acesteia arată că prevederile legale criticate sunt neconstituționale întrucât încalcă principiul securității juridice care trebuie privit în întreaga sa dimensiune, cuprinzând, în principal, următoarele exigențe: neretroactivitatea legii, accesibilitatea și previzibilitatea acesteia.

Astfel, prin dispozițiile art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală se instituie o obligație generală, impusă tuturor subiectelor de drept, inclusiv puterii executive, care, în activitatea de legiferare, trebuie să respecte Legea fundamentală a țării și să asigure calitatea legislației. Este evident că pentru a fi aplicat în înțelesul său, un act normativ trebuie să fie precis, previzibil și totodată să asigure securitatea juridică a destinatarilor săi.

Avocatul Poporului arată că, în acord cu principiul general al legalității, prevăzut și de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în privința importanței asigurării accesibilității și previzibilității legii, inclusiv sub aspectul stabilității acesteia, instituind și o serie de repere pe care legiuitorul trebuie să le respecte pentru asigurarea acestor exigențe (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza *Sunday Times contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, Hotărârea din 20 mai 1999, pronunțată în Cauza *Reckvényi contra Ungariei*, Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, Hotărârea din 25 aprilie 2006, pronunțată în Cauza *Dammann împotriva Elveției*).

Principiul previzibilității impune ca autoritățile publice să reglementeze relațiile sociale prin adoptarea de acte normative care să intre în vigoare, în cazuri justificate, după trecerea unei

perioade rezonabile de timp, astfel încât să permită oricărei persoane să poată recurge la consultanță de specialitate în vederea adoptării unei atitudini potrivite. Lipsa unei asemenea exigențe a normelor juridice determină o nesiguranță a raporturilor juridice, care poate avea ca efect vătămarea drepturilor subiecților de drept vizați de ipoteza normei legale.

Totodată, asigurarea securității juridice trebuie observată cu mai mare strictețe în cazul regulilor cu implicații și consecințe financiare, încât cei vizați de acestea să cunoască precis întinderea obligațiilor impuse (a se vedea hotărârile pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Cauza C-325/85, *Irlanda împotriva Comisiei*, Cauza C-237/86, *Olanda împotriva Comisiei*, Cauza C-255/02 și *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd și County Wide Property Investments Ltd împotriva Commissioners of Customs & Excise*).

În aceste condiții, dispozițiile art. 348 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013, care prevăd că noile reglementări se aplică tuturor procedurilor aflate în derulare la data intrării în vigoare a actului normativ, cu excepția prevederilor art. 183—203, nu sunt constituționale.

De asemenea, dispozițiile art. 81 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013, care fixează un regim juridic distinct pentru debitorul aflat sub incidența prevederilor Legii audiovizualului nr. 504/2002, pot fi considerate neconstituționale în raport cu art. 1 alin. (5) din Constituție, întrucât subiectele de drept cu privire la care s-a declanșat procedura de insolvență sub imperiul legii vechi nu au posibilitatea să prevadă că o reglementare ulterioară le va afecta însăși existența acestora ca subiecte de drept privat. În unele cazuri, în perioada de observație specifică materiei insolvenței, cuprinsă între deschiderea procedurii și confirmarea planului de reorganizare (care poate dura între 45 de zile și o perioadă nedeterminată obiectiv, în funcție de numărul creditorilor și de acțiunile întreprinse de aceștia), unii debitori sunt împiedicați să își desfășoare efectiv activitatea.

În ceea ce privește neconcordanța dispozițiilor art. 348 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 în raport cu prevederile art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală, Avocatul Poporului consideră că acestea au caracter retroactiv întrucât se aplică și procedurilor aflate în derulare începând cu data intrării în vigoare a acesteia.

Normele legale criticate acționează asupra fazei inițiale de constituire a situației juridice, modificând în mod esențial regimul juridic creat prin depunerea cererilor de deschidere a procedurii insolvenței, cu încălcarea principiului *tempus regit actum*.

Se consideră că la stabilirea sferei de acțiune în timp a legii trebuie să se țină cont atât de prioritatea noii legi față de cea veche, dar și de siguranța raporturilor juridice, care presupune ca acestea să nu fie desființate sau modificate, fără un motiv de ordine publică.

A da o interpretare diferită principiului neretroactivității înseamnă, pe de o parte, a-i solicita subiectului de drept, încă de la data introducerii cererii, o anumită conduită care nu era prevăzută de lege, iar, pe de altă parte, a admite faptul că soluționarea cererii acestuia este supusă unor factori aleatori, interveniți în perioada de observație specifică procedurii insolvenței.

Or, principiul previziunii legitime se opune unei astfel de interpretări a legii, fiind obligatoriu ca normele tranzitorii din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 să respecte exigențele impuse de dispozițiile art. 54 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora acestea „trebuie să asigure, pe o

perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive”.

În actualul context legislativ, legiuitorul a ales ca noile dispoziții de procedură civilă să se aplice numai proceselor și executărilor silite începute după intrarea acestuia în vigoare. În acest sens se evidențiază dispozițiile art. 3 alin. (2) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, care prevăd că „procesele începute prin cereri depuse, în condițiile legii, la poștă, unități militare sau locuri de deținere înainte de data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă rămân supuse legii vechi, chiar dacă sunt înregistrate la instanță după această dată”.

Este adevărat că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 nu aduce în plan legislativ o problemă care până în acest moment nu a mai fost reglementată, însă aceasta a avut drept scop unificarea normelor în materia insolvenței, sub forma unui cod, ca o necesitate generată de diferențele dintre norma generală și normele speciale.

În aceste condiții, acordarea unei perioade de timp suficiente pentru analiza noului act normativ este necesară, încât înțelegerea și aplicarea procedurilor instituite să respecte întocmai voința legiuitorului de a echilibra interesele debitor/creditor în procedura insolvenței, de a limita cauzele care generează reducerea șanselor de recuperare a creanțelor și de a eficientiza instrumentele pre-insolvență, precum și a încuraja înțelegerile extra-judiciare creditor-debitor pentru depășirea dificultăților financiare fără a se aduce atingere drepturilor constituționale ale subiecților de drept implicați.

Potrivit prevederilor art. 30 alin. (1) și art. 33 din Legea nr. 47/1992, actul sesizare a fost comunicat președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

Guvernul consideră că dispozițiile legale criticate sunt constituționale. Se arată că, așa cum s-a precizat în Nota de fundamentare a ordonanței de urgență, acest act normativ a fost elaborat tocmai pentru a da eficiență principiilor previzibilității și accesibilității legii, unul dintre obiectivele noii reglementări fiind acela de a reuni într-un instrument legislativ unic, sistematizat și corelat toate normele în domeniul insolvenței și pre-insolvenței, adaptând și îmbunătățind prevederile legale existente.

Actul normativ criticat intervine în contextul în care, la nivel european, Comisia Europeană este preocupată de adoptarea unor măsuri legislative în domeniul procedurii insolvenței transfrontaliere care să încurajeze armonizarea minimală a legislației interne pentru o mai bună protecție a creditorilor.

Răspunzând la critica referitoare la neconstituționalitatea art. 81 alin. (3) din ordonanța de urgență, Guvernul arată că norma criticată nu afectează existența entităților vizate de ipoteza sa, ci, printr-o limitare a condițiilor de exercitare a licenței, proporțională cu interesul public urmărit, conferă instituției ce are calitatea de garant al interesului public în domeniul comunicării audiovizuale publice, Consiliul Național al Audiovizualului, pârghiile procedurale de exercitare a competențelor sale legale față de entitățile din domeniul audiovizualului supuse procedurii insolvenței.

În opinia Guvernului, specificitatea entităților din acest domeniu, dată de obiectul lor de activitate, care presupune exercitarea drepturilor și respectarea obligațiilor corelative pe care le include libertatea de exprimare, atrage un regim special al acestor operatori. Acest regim presupune obținerea unei licențe și îndeplinirea anumitor condiții de derulare a activității

supuse licenței pe întreaga durată de exercitare a drepturilor decurgând din aceasta.

Astfel cum se arată constant în jurisprudența Curții Constituționale și în cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, libertatea de exprimare include nu numai dreptul de a transmite, ci și dreptul de a recepționa informații, idei, opinii, informații, ceea ce presupune existența unei obligații corelative de informare corectă a opiniei publice, de respectare a exprimării pluraliste de idei și de opinii în cadrul conținutului serviciilor media audiovizuale, de protecție a minorilor, de respectare a demnității umane și a dreptului la propria imagine, de respectare a unei politici nediscriminatorii cu privire la rasă, sex, naționalitate, religie, convingeri politice și orientări sexuale ș.a.

La respectarea obligației de informare corectă de către societățile din domeniul audiovizualului veghează Consiliul Național al Audiovizualului care este, potrivit Legii audiovizualului nr. 504/2002, garantul interesului public în domeniul comunicării audiovizuale. Pentru exercitarea acestei competențe legale se impune ca instituția să aibă pârghii de verificare și în cazul unei entități aflate în insolvență, în caz contrar, interesul public pe care îl garantează nu poate fi urmărit, în mod efectiv, în situația specifică a acestor societăți.

Intrarea în insolvență a unei entități din domeniul mass-media generează schimbări importante în ceea ce privește direcțiile de acțiune ale acesteia, direcții de acțiune care sunt orientate acum de principiile procedurii insolvenței — maximizarea gradului de valorificare a activelor și de recuperare a creanțelor de către creditorii, adoptarea deciziilor importante legate de activitatea societății de către adunarea creditorilor. Așadar, odată cu intrarea în insolvență a unei societăți din domeniul audiovizualului intervin modificări importante ale condițiilor de exercitare a licenței audiovizuale. În această situație, societatea trebuie să dovedească faptul că își poate îndeplini în continuare obligațiile asumate față de publicul larg, obligații a căror respectare este monitorizată de Consiliul Național al Audiovizualului.

În ceea ce privește criticile referitoare la dispozițiile art. 348 din ordonanța de urgență prin raportare la prevederile art. 15 alin. (2) din Constituția României, Guvernul apreciază că reglementarea criticată este o normă de natură procesual-civilă.

Astfel, Guvernul consideră că art. 348 reprezintă expresia principiului aplicării imediate a legii procesual-civile, nereprezentând o aplicare retroactivă a legii. În continuare, Guvernul menționează jurisprudența Curții Constituționale în materie, respectiv Decizia nr. 139 din 23 martie 2004 și Decizia nr. 628 din 3 octombrie 2006 care se refereau la aplicarea imediată a normelor de procedură.

Așadar, aplicarea imediată a normei procesual-civile nu presupune introducerea unui element aleatoriu, care să determine o modificare a conduitei destinatarului normei. În acest context, față de critica potrivit căreia dispozițiile art. 81 alin. (3) din ordonanța de urgență acționează asupra fazei inițiale, de constituire a situației juridice, Guvernul subliniază că, dacă patrimoniul debitorului se caracterizează prin insuficiența fondurilor bănești disponibile pentru plata datoriiilor certe, lichide și exigibile, introducerea de către debitor, a cererii de deschidere a procedurii insolvenței nu este o opțiune, ci o obligație. Neîndeplinirea acestei obligații de sesizare este sancționată de lege inclusiv penal — art. 143 din Legea nr. 85/2006 privind procedura insolvenței, art. 240 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, art. 337 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013. Nu se pune în discuție, așadar, posibilitatea modificării conduitei procesuale, în sensul neintroducerii cererii de deschidere a procedurii insolvenței.

Guvernul mai semnalează că în dreptul procesual civil există mai multe precedente legislative care prevăd soluția aplicării imediate a normei (deci, inclusiv proceselor în derulare). Se menționează, cu titlu de exemplu, art. 81 din Legea nr. 503/2004 privind redresarea financiară, falimentul, dizolvarea și lichidarea voluntară în activitatea de asigurări. De asemenea, se mai arată că vechea reglementare, Legea nr. 85/2006, nu conținea o normă de ultractivitate a legii vechi, legea nouă aplicându-se și proceselor în curs de derulare la momentul edictării ei, iar această soluție nu a fost declarată neconstituțională.

Faptul că noul Cod de procedură civilă a optat pentru soluția aplicării prevederilor acestuia doar la cererile introduse după data intrării sale în vigoare nu pune sub semnul îndoielii valabilitatea, din perspectivă constituțională, a principiului aplicării imediate a legii procesual-civile.

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

La dosarul cauzei a fost depusă din partea Asociației pentru Apărarea Drepturilor Omului în România — Comitetul Helsinki, în calitate de *amicus curiae*, o opinie în sprijinul excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 81 alin. (3) și ale art. 348 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013.

CURTEA,

examinând actul de sesizare, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerea reprezentantului Avocatului Poporului, concluziile procurorului, dispozițiile de lege criticate raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10, 29 și 32 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

Obiectul excepției de neconstituționalitate, astfel cum rezultă din actul de sesizare, îl constituie dispozițiile art. 81 alin. (3) și ale art. 348 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 620 din 4 octombrie 2013, dispoziții care au următorul conținut:

— Art. 81 alin. (3): „În cazul în care activitatea debitorului se află sub incidența prevederilor Legii audiovizualului nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare, ca urmare a deschiderii procedurii și până la data confirmării planului de reorganizare se suspendă licența audiovizuală, în sensul Legii nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare, cu începere de la data primirii comunicării de către Consiliul Național al Audiovizualului. În planul de reorganizare vor fi prevăzute condițiile de exercitare a dreptului de a difuza, într-o zonă determinată, un anume serviciu de programe, condiții ce vor fi suspuse aprobării prealabile a Consiliului Național al Audiovizualului.”;

— Art. 348: „(1) Prezenta ordonanță de urgență intră în vigoare la data de 25 octombrie 2013.

(2) Prezenta ordonanță de urgență se aplică și procedurilor de prevenire a insolvenței și de insolvență aflate în derulare la data intrării sale în vigoare, cu excepția dispozițiilor art. 183—203, care se aplică doar cererilor introduse după data intrării în vigoare a acesteia.”

În opinia autorului excepției de neconstituționalitate prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (5) privind respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, precum și ale art. 15 alin. (2) privind principiul neretroactivității legii civile.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată că aceasta este întemeiată, pentru considerentele ce vor fi enunțate în continuare.

Avocatul Poporului a criticat dispozițiile a două articole din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 prin prisma prevederilor a două articole din Legea fundamentală: art. 1 alin. (5) privind obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor și art. 15 alin. (2) privind neretroactivitatea legii civile.

I. Art. 81 alin. (3) se referă la instituirea unei sancțiuni și anume suspendarea licenței audiovizuale ca urmare a deschiderii procedurii insolvenței și până la data confirmării planului de reorganizare.

Ordonanța de urgență face trimitere la Legea audiovizualului nr. 504/2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 534 din 22 iulie 2002, atunci când menționează suspendarea licenței audiovizuale.

1. Analizând legea menționată, Curtea constată că instituția juridică a suspendării licenței audiovizuale nu există în acest act normativ. Este posibil ca legiuitorul delegat să se fi referit la definiția licenței audiovizuale, astfel cum apare ea în art. 1 pct. 30 din Legea audiovizualului nr. 504/2002, dar, în acest caz, formularea este **lipsită de claritate** și de natură a crea confuzii.

De asemenea, dispozițiile legale criticate sunt lipsite și de previzibilitate. Astfel, instituirea sancțiunii suspendării licenței audiovizuale intervine, potrivit ordonanței de urgență, ca simplu efect al deschiderii procedurii insolvenței, cu începere de la data primirii comunicării de către Consiliul Național al Audiovizualului. Cu alte cuvinte, această instituție autonomă este obligată să pronunțe suspendarea licenței, fără a exista vreo altă circumstanțiere legală.

Cu toate acestea, ordonanța de urgență prevede că în planul de reorganizare vor fi prevăzute condițiile dreptului de a difuza, într-o zonă determinată, un anume serviciu de programe, condiții ce vor fi supuse aprobării prealabile a Consiliului Național al Audiovizualului. Ordonanța de urgență nu fixează un termen în care Consiliul Național al Audiovizualului trebuie să se pronunțe și nici nu indică acele criterii pe baza cărora Consiliul Național al Audiovizualului să acorde dreptul de a difuza un serviciu de programe, lăsând, probabil, la latitudinea acestei instituții instituirea unor norme cu privire la procedura de urmat.

Or, o sancțiune atât de importantă, cum este aceea a suspendării licenței audiovizuale, cu profunde implicații în ceea ce privește situația economică a persoanei juridice aflate în insolvență, precum și cu consecințe indirecte, dar cuantificabile, în ceea ce privește dreptul la informație și libertatea de exprimare, nu poate fi reglementată la nivel de bază prin acte cu caracter normativ ale Consiliului Național al Audiovizualului, care sunt acte cu caracter infralegal.

2. Mai mult decât atât, dispozițiile art. 348 alin. (2) din ordonanța de urgență care prevăd aplicarea imediată a acestor dispoziții și pentru procedurile de insolvență aflate în derulare la data intrării sale în vigoare (cu excepția celor prevăzute de art. 183—203) și, implicit, pentru situația descrisă de art. 81 alin. (3) lipsesc norma legală de previzibilitate.

Or, art. 1 alin. (5) din Constituție consacră principiul respectării obligatorii a legilor. Pentru a fi respectată de destinatarul său, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita.

În acest sens, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa (de exemplu, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012) că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate — care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist — să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, și Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la care se rețin, spre exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Wingrove împotriva Regatului Unit*, paragraful 40, Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragraful 55, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza *Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei*, paragraful 59).

Așadar, pe lângă neclaritate, dispozițiile legale criticate sunt **lipsite și de previzibilitate**, ca o condiție esențială a calității și constituționalității normei juridice.

3. Prin urmare, dispozițiile criticate contravin art. 1 alin. (5) din Constituție, iar lipsa de claritate și de previzibilitate a actului normativ afectează în mod direct dreptul la informație prevăzut de art. 31 din Constituție și libertatea de exprimare prevăzută de art. 30 din Constituție, care sunt în egală măsură încălcate.

4. Reținând încălcarea drepturilor fundamentale menționate, se pune problema analizării constituționalității dispozițiilor legale criticate și prin prisma art. 115 alin. (6) din Constituție.

Curtea este competentă să efectueze controlul de constituționalitate și prin raportare la acest text constituțional ce devine incident, din moment ce, în prealabil, a fost constatată neconstituționalitatea dispozițiilor legale criticate în raport cu textele constituționale invocate de autorul excepției de neconstituționalitate. Este o consecință firească, ce dă expresie principiului supremației Constituției prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr. 100 din 9 martie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 261 din 24 martie 2004). Dispozițiile art. 115 alin. (6) din Constituție prevăd că o ordonanță de urgență **nu poate afecta regimul drepturilor, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție**. Cu alte cuvinte, în cazul de față, lipsa de claritate și previzibilitate a ordonanței de urgență este de natură să afecteze drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, ceea ce impune analiza lor și prin prisma dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală.

Curtea Constituțională a precizat în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008) sensul noțiunii de „a afecta”, reținând sensul juridic al acestei noțiuni, sub diferite nuanțe, cum ar fi: „a suprima”, „a aduce atingere”, „a prejudicia”, „a vătăma”, „a leza”, „a antrena consecințe negative”.

În cazul de față, ordonanța de urgență afectează **direct** dreptul de proprietate și libertatea economică ale debitorilor

vizați de ipoteza textului de lege și **indirect** dreptul cetățenilor la informație și la liberă exprimare.

Afectarea directă se realizează prin simplul fapt al suspendării licenței audiovizuale. În această ipoteză, ca urmare a restricționării difuzării programelor, debitorul aflat sub incidența Legii nr. 504/2002 va asista la rezilierea contractelor de publicitate care, în majoritatea cazurilor, reprezintă principala sursă de venituri. Astfel, deși ordonanța de urgență își propune, atunci când este posibil, acordarea șansei de redresare a debitorului, efectele sunt contrare, ducând la declanșarea rapidă a procedurii falimentului. Conduita impusă de legiuitorul delegat debitorului nu mai apare ca fiind proporțională cu scopul urmărit, excedând condițiilor normale de exercitare a activității sale. În aprecierea proporționalității măsurii, trebuie ținut cont și de faptul că legiuitorul delegat nu a indicat în preambulul ordonanței de urgență sau în nota de fundamentare care au fost rațiunile pentru care a optat pentru un tratament diferențiat în privința debitorului ce se află sub incidența prevederilor Legii nr. 504/2002, prin reglementarea unei sancțiuni suplimentare, cea a suspendării licenței audiovizuale.

În aceste condiții, Curtea reține și încălcarea prevederilor art. 135 alin. (2) lit. a) din Constituție, care prevăd că „*Statul trebuie să asigure: a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție*”.

Afectarea indirectă se realizează prin faptul că cetățenii care beneficiau de activitatea debitorului aflat sub incidența Legii nr. 504/2002 nu o mai pot face în condițiile în care debitorul se află sub incidența prevederilor Legii audiovizualului nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare, ca urmare a deschiderii procedurii și până la data confirmării planului de reorganizare.

II. Așa cum s-a arătat și mai sus, prevederile art. 348 din ordonanța de urgență prevăd aplicarea imediată, începând cu 25 octombrie 2013, a dispozițiilor ordonanței de urgență și procedurilor de prevenire a insolvenței și de insolvență aflate în derulare la data intrării sale în vigoare, cu excepția dispozițiilor art. 183—203, care se aplică doar cererilor introduse după data intrării în vigoare a acesteia.

Dispozițiile acestui articol au fost criticate prin prisma dispozițiilor art. 15 alin. (2) din Constituție, care prevăd că legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.

Cu privire la acest principiu constituțional, Curtea Constituțională a statuat constant în jurisprudența sa (de exemplu, prin Decizia nr. 291 din 1 iulie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 753 din 18 august 2004) că „o lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să refuze supraviețuirea legii vechi și să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare”.

Această ordonanță de urgență nu conține numai simple norme de procedură care să vizeze competența instanțelor judecătorești și care să fie, eventual, de imediată aplicare, ci și norme care produc efecte de ordin patrimonial, de multe ori cu caracter iremediabil. În acest sens, Curtea, cu titlu exemplificativ, reține art. 117 din ordonanța de urgență, care micșorează de la 3 ani la 2 ani durata termenului pentru care administratorul judiciar sau lichidatorul judiciar poate intenta acțiuni pentru anularea actelor sau operațiunilor frauduloase ale debitorului în dauna drepturilor creditorilor. Tot art. 117 prevede că anularea

operațiunilor în care prestația debitorului depășește vădit pe cea primită privește perioada de 6 luni anterioară deschiderii insolvenței, față de 3 ani cât era prevăzut în reglementarea anterioară.

Curtea reține că atât debitorul, cât și creditorul trebuie să aibă reprezentarea clară a acțiunilor pe care le întreprind, precum și a efectelor acestora. Înclinarea balanței în favoarea creditorilor sau a debitorilor în cursul procedurilor deja începute este de natură să lezeze grav drepturile lor substanțiale și interesele legitime. Tocmai de aceea legiuitorul constituant a interzis, cu valoare de principiu, aplicarea retroactivă a legii civile, pentru a se evita astfel de situații dăunătoare.

În lumina acestor considerente, Curtea constată că **noile prevederi legale afectează efectele juridice deja produse sub imperiul vechii legi**.

III. Mai mult, dispozițiile legale criticate nu respectă nici cerințele impuse de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010. Astfel, Curtea constată că, potrivit art. 54 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, „*Dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive*”.

Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea constată că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare (Decizia nr. 681 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12 iulie 2012).

De asemenea, Curtea reține că normele criticate nu sunt previzibile, aspect reliefat și de faptul că soluția legislativă a legiuitorului delegat vine în contradicție cu soluția legislativă aleasă de Parlament cu ocazia adoptării Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 30 mai 2012, care prevede în art. 3 că dispozițiile Codului de procedură civilă se aplică numai proceselor și executărilor silite începute după intrarea acestuia în vigoare. De asemenea, procesele începute prin cereri depuse, în condițiile legii, la poștă, unități militare sau locuri de deținere înainte de data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă rămân supuse legii vechi, chiar dacă sunt înregistrate la instanță după această dată. Or, în practică, se pot ivi situații în care aplicarea ordonanței de urgență și a Codului de procedură civilă, ca drept comun, să conducă la soluții contradictorii, ceea ce contravine cerințelor privind claritatea și previzibilitatea legii.

În același sens trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „*Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției*”, și pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, „*în România, respectarea [...] legilor este obligatorie*”.

Astfel, Curtea constată că reglementarea criticată, prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă, determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

IV. Pentru ca analiza Curții să fie completă, în sensul de a înțelege situația care a generat necesitatea de adoptare și aplicare imediată a ordonanței de urgență, Curtea va proceda la cercetarea preambulului acesteia.

Curtea reiterează jurisprudența sa relevantă în materia adoptării ordonanțelor de urgență, jurisprudență referitoare la art. 115 alin. (4) din Constituție. Astfel, prin Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, Curtea a stabilit că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ:

- existența unei situații extraordinare;
- reglementarea acesteia să nu poată fi amânată;
- urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

Potrivit prevederilor art. 43 alin. (3) din Legea nr. 24/2000: *„La ordonanțele de urgență preambulul este obligatoriu și cuprinde prezentarea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare ce impune recurgerea la această cale de reglementare.”*

Or, din analiza preambulului Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2013 nu reies cu claritate, într-o manieră cuantificabilă, elementele de fapt ale situației extraordinare.

Întrucât dispozițiile art. 43 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 redau, în mare parte, dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție, Curtea reține și încălcarea art. 115 alin. (4) din Constituție.

Potrivit jurisprudenței sale, respectiv Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun.

De asemenea, prin Decizia nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 341 din 17 aprilie 2006, Curtea a stabilit că „inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare, [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență în sensul arătat. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și — ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice — în orice domeniu”.

În cazul de față, se remarcă faptul că adoptarea de către Guvern a Ordonanței de urgență nr. 91/2013 nu a fost motivată de necesitatea reglementării într-un domeniu în care legiuitorul primar nu a intervenit. Dimpotrivă, în această materie existau reglementări, chiar dacă nu codificate într-un singur act normativ, astfel că era cu atât mai mult necesară evidențierea și explicarea urgenței reglementării domeniului de către Guvern.

Curtea a mai întâlnit situații similare în jurisprudența sa când a sancționat o ordonanță de urgență emisă într-un domeniu în care Parlamentul intervenise deja. Cu titlu de exemplu, în Decizia nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 804 din 2 decembrie 2008, Curtea a statuat că relația dintre puterea legislativă și cea executivă se exprimă prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art. 115 alin. (4) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public.

Cu alte cuvinte, atât timp cât nu sunt îndeplinite condițiile pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență, Guvernul nu poate interveni într-un domeniu deja reglementat de Parlament.

Legiuitorul constituant derivat, prin folosirea sintagmei „situație extraordinară”, a încercat „restrângerea domeniului în care Guvernul se poate substitui Parlamentului, adoptând norme primare în considerarea unor rațiuni pe care el însuși este suveran să le determine”. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei „a căror reglementare nu poate fi amânată”, consacrandu-se astfel *in terminis* imperativul urgenței reglementării.

Mai mult, Curtea, prin Decizia nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007, a statuat că **„urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare”**.

V. Referitor la celelalte dispoziții ale ordonanței de urgență care nu se aplică retroactiv, având în vedere că actul normativ atacat încalcă dispozițiile art. 115 alin. (4) și (6) din Constituție, acestea nu ar mai putea produce efecte juridice după intrarea sa în vigoare, întrucât neconstituționalitatea extrinsecă determină neconstituționalitatea întregii reglementări (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 109 din 9 februarie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 175 din 18 martie 2010, și Decizia nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 804 din 2 decembrie 2008). Mai trebuie avut în vedere și faptul că această ordonanță de urgență a fost gândită ca un tot unitar de natură să sistematizeze domeniul său de reglementare.

VI. Curtea mai constată că prin intrarea în vigoare a ordonanței de urgență supuse controlului au fost abrogate o serie de acte normative ce reglementau domeniul insolvenței. În condițiile declarării ca neconstituțională a întregii ordonanțe de urgență, se impune reiterarea efectelor deciziei Curții Constituționale în urma admiterii unei excepții de neconstituționalitate.

Astfel, Curtea Constituțională reține că efectele deciziilor sale sunt consacrate expres prin prevederile art. 147 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora: *„Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept”*. De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală: *„Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.”*

Curtea reține că, în acest caz, constatarea neconstituționalității prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență nu are ca efect apariția unui vid legislativ, ci determină reîntrirea în fondul activ al legislației a actelor abrogate, după publicarea deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I (a se vedea, în același sens, și Decizia nr. 1.039 din 5 decembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 61 din 29 ianuarie 2013).

Curtea reține că în astfel de cazuri, în care se constată ca fiind neconstituționale acte normative care abrogă alte acte normative, nu intervine o „abrogare a abrogării”, pentru a se putea reține incidența dispozițiilor art. 64 alin. (3) teza a doua din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora *„Nu este admis ca prin*

abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ inițial” — dispoziții opozabile legiuitorului în activitatea de legiferare, ci este vorba de un efect specific al deciziilor de constatare a neconstituționalității unei norme abrogatoare, efect întemeiat pe prevederile constituționale ale art. 142 alin. (1), care consacră rolul Curții Constituționale de garant al supremației Constituției, și ale art. 147 alin. (4), potrivit cărora deciziile Curții sunt general obligatorii.

De altfel, Curtea a evidențiat în mod expres această distincție în cuprinsul deciziilor nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, și nr. 1.039 din 5 decembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 61 din 29 ianuarie 2013, reținând că „*acesta este un efect specific al pierderii legitimității*

constituționale [...], sancțiune diferită și mult mai gravă decât o simplă abrogare a unui text normativ”.

VII. Curtea mai constată că este dreptul legiuitorului să realizeze codificarea într-un singur act normativ a domeniului insolvenței sau eliminarea situațiilor care au condus, în unele cazuri, la deturnarea scopului procedurilor de insolvență, dar acest lucru trebuie făcut cu respectarea prevederilor constituționale, după o analiză atentă și detaliată a consecințelor actului normativ propus a fi adoptat.

De asemenea, Curtea mai reține că exigențele statului de drept impun ca mecanismele juridice prevăzute de Legea fundamentală să fie utilizate potrivit scopului pentru care au fost instituite. În felul acesta, se poate ajunge la consolidarea unei adevărate democrații constituționale.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1—3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 și 32 din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și constată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, precum și Avocatului Poporului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 29 octombrie 2013.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
AUGUSTIN ZEGREAN

Magistrat-asistent,
Fabian Niculae

★

OPINIE SEPARATĂ

I. Nu suntem de acord cu soluția pronunțată prin Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013 și considerăm că în mod greșit Curtea a extins controlul de constituționalitate asupra întregii Ordonanțe de urgență a Guvernului nr. 91/2013, deși obiectul excepției ridicate direct de Avocatul Poporului era strict și punctual precizat în actul de sesizare, fiind reprezentat de doar două articole din cele 350 ale actului normativ menționat.

O eventuală extindere ar fi fost posibilă doar în condițiile art. 31 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, potrivit căruia „*în caz de admitere a excepției, Curtea se va pronunța și asupra constituționalității altor prevederi din actul atacat, de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate prevederile menționate în sesizare*”.

Mecanismul prin intermediul căruia Curtea a declarat, în cauza de față, neconstituționalitatea întregii ordonanțe de urgență echivalează cu o sesizare din oficiu, inadmisibilă din perspectiva art. 146 lit. d) din Constituție, a cărei semnificație este în sensul că instanța de contencios constituțional se pronunță numai la sesizare, și contravine, totodată, practicii îndelungate și constante a instanței de contencios constituțional.

Astfel, Curtea a statuat în multe din deciziile pronunțate că, pe de o parte, nu poate extinde obiectul controlului, decât în ipoteza prevăzută de art. 31 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, mai sus amintită, iar, pe de altă parte, că nu este îndreptățită să verifice conformitatea textelor de lege deduse controlului său decât prin raportare la temeiurile constituționale invocate de autorul excepției. Or, în cazul de față, Curtea a abdicat de la acest principiu, raportându-și analiza la alte prevederi din Legea fundamentală decât cele avute în vedere de autorul excepției.

II. Expunerea de motive conține suficiente motive pentru a susține atât caracterul extraordinar al situației care a determinat Guvernul să reglementeze materia insolvenței pe calea unui astfel de act normativ, cât și urgența cu care acesta se impunea a fi edictat.

Emiterea unei ordonanțe de urgență a fost pe deplin justificată de existența în materie a unei legislații greoaie, stufoase și contradictorii, cuprinzând o multitudine de acte normative prin aplicarea cărora se ajunge la prelungirea excesivă a procedurii insolvenței, cu efecte negative majore în plan economic. De aceea, ordonanța de urgență se impunea

prin efectul benefic asupra mediului economic, rezolvând problema rezultată din necesitatea simplificării și unificării acestei proceduri.

Din această perspectivă, nu se poate pune problema nesocotirii art. 115 alin. (4) din Constituție.

De asemenea, Curtea a extins controlul de constituționalitate la întreaga ordonanță de urgență pornind de la pretinsa lipsă de previzibilitate a acesteia, de natură să conducă la afectarea unor drepturi și libertăți prevăzute de Constituție, condiție de care depinde valabilitatea constituțională a ordonanțelor de urgență, potrivit art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală.

Or, din examinarea celor două articole criticate — de la analiza cărora Curtea a generalizat concluzia neconstituționalității întregii ordonanțe de urgență — nu rezultă că ar fi afectat, în esența sa, vreun drept fundamental. Libertatea de exprimare, dreptul la informație și accesul la cultură al cetățenilor pot fi îndeplinite grație tuturor celorlalte mijloace de comunicare în masă.

Atât Curtea Constituțională, cât și Curtea Europeană a Drepturilor Omului au subliniat, în mai multe dintre deciziile lor, faptul că instituirea unor condiții, termene sau proceduri pentru exercitarea unor drepturi fundamentale constituie o prerogativă a statelor, care au, în acest sens, o libertate de apreciere, cu condiția de a nu se aduce atingere însăși substanței dreptului respectiv. Or, în cazul de față nu s-au luat astfel de măsuri.

Nu se poate susține cu temei nici teza retroactivității prevederilor ordonanței. Art. 348 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 stabilește că aceasta se aplică și procedurilor de prevenire a insolvenței și de insolvență aflate în derulare la data intrării sale în vigoare, cu excepția dispozițiilor speciale privind grupul de societăți, cuprinse la art. 183—203, care se aplică doar cererilor introduse după data intrării în vigoare a acesteia.

În jurisprudența sa, Curtea a statuat că nu se poate susține încălcarea principiului neretroactivității legii civile în ceea ce privește dispozițiile procedurale, întrucât legile de procedură sunt, în principiu, de imediată aplicare (de exemplu, Decizia nr. 1 din 15 ianuarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 118 din 14 februarie 2008). În cazul de față, este evident că, prin natura sa, procedura insolvenței presupune norme aplicabile de la momentul intrării în vigoare a reglementării.

De altfel, în decizia cu a cărei soluție nu suntem de acord, Curtea și-a invocat propria sa jurisprudență, prin care a statuat că o lege nu este retroactivă atunci când modifică **pentru viitor** o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea **în viitor** a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să reglementeze modul de acțiune în timpul **ulterior intrării ei în vigoare**, adică în domeniul propriu de aplicare (Decizia nr. 291 din 1 iulie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 753 din 18 august 2004). Aceste considerente de principiu consacrate de Curtea Constituțională argumentează soluția contrară, aceea a deplinei concordanțe a

prevederilor art. 348 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 cu exigențele principiului neretroactivității legii civile. Aceasta, deoarece prevederile textului menționat precizează *expressis verbis* că se aplică de la data intrării sale în vigoare, nicidecum pentru trecut, fiind permis, astfel cum rezultă din jurisprudența citată, ca acestea să modifice **pentru viitor** o stare de drept născută anterior.

Observăm, totodată, că unul dintre principalele argumente care a stat la baza constatării neconstituționalității întregii Ordonanțe de urgență a Guvernului nr. 91/2013 l-a constituit lipsa previzibilității reglementării cuprinse în art. 81 alin. (3). Curtea se referă în decizia sa la „sanctiunea” suspendării licenței audiovizuale atunci când debitorul este un furnizor de servicii media audiovizuale. Din interpretarea gramaticală a textului criticat rezultă fără dubiu că acesta nu pretinde că „suspendarea licenței” ar fi prevăzută de Legea audiovizualului nr. 504/2002, ci doar „licența” ca o condiție formală a dreptului de a transmite programe audiovizuale. Ca atare, este greșită argumentarea în sensul că suspendarea licenței ar urma să fie „reglementată la nivel de bază prin acte cu caracter normativ ale Consiliului Național al Audiovizualului, care sunt acte cu caracter infralegal”, ci, dimpotrivă, aceasta este reglementată chiar prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013.

De altfel, argumentarea neconstituționalității prin prisma lipsei de previzibilitate este realizată prin elemente generice, fără exemplificări concrete, nereușind să demonstreze, nici sub acest aspect, carențele textelor de lege criticate.

Oricum, suspendarea licenței audiovizuale este o măsură provizorie prin definiție, care durează doar până la data confirmării planului de reorganizare, care urmează să cuprindă condițiile de exercitare ulterioară a dreptului de a difuza programe.

Reglementarea cuprinsă în ordonanța de urgență răspunde exigențelor și orientărilor Comisiei Europene, care a sugerat statelor membre măsuri de simplificare și codificare a legislației în această materie pentru a stimula creșterea economică. Prevederile din conținutul actului normativ criticat răspund condițiilor de claritate, concretețe, previzibilitate și accesibilitate și constituie un progres față de normele anterioare, care, într-adevăr, puteau fi criticate pentru motivele reținute în opinia majoritară.

În fine, este de observat că reglementările anterioare creau o inegalitate între poziția creditorilor și cea a debitorilor și nu reușeau să instituie o procedură care să concilieze interesele lor contrarii. Spre deosebire de acestea, noul cadru legislativ consacră mecanisme eficiente prin care aceștia pot coopera în vederea prevenirii dizolvării persoanei juridice și salvagărdării intereselor ambelor părți. Printr-un ansamblu coerent de norme cuprinse într-un act normativ unitar, s-au furnizat soluțiile pentru redresarea economică, respectându-se și dispozițiile art. 135 din Constituție.

Pentru toate aceste motive, am susținut respingerea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 81 alin. (3) și art. 348 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013.

Judecător,
prof. univ. dr. **Valer Dorneanu**

DECIZII ALE PRIM-MINISTRULUI**GUVERNUL ROMÂNIEI****PRIM-MINISTRUL****DECIZIE****privind eliberarea domnului Cristian Socol
din funcția de consilier de stat în cadrul
Cancelariei Primului-Ministru**

În temeiul art. 15 lit. c) și al art. 19 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare,

prim-ministrul emite prezenta decizie.

Articol unic. — La data intrării în vigoare a prezentei decizii, domnul Cristian Socol se eliberează din funcția de consilier de stat în cadrul Cancelariei Primului-Ministru.

PRIM-MINISTRU

VICTOR-VIOREL PONTAContrasemnează:Secretarul general al Guvernului,
Ion Moraru

București, 1 noiembrie 2013.
Nr. 438.

GUVERNUL ROMÂNIEI**PRIM-MINISTRUL****DECIZIE****privind acordarea calității de consilier onorific
al prim-ministrului domnului Cristian Socol**

În temeiul art. 19 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare,

prim-ministrul emite prezenta decizie.

Art. 1. — Se acordă calitatea de consilier onorific al prim-ministrului domnului Cristian Socol.

Art. 2. — Activitatea domnului Cristian Socol este neremunerată.

PRIM-MINISTRU

VICTOR-VIOREL PONTAContrasemnează:Secretarul general al Guvernului,
Ion Moraru

București, 1 noiembrie 2013.
Nr. 439.

ACTE ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII

DECIZIA Nr. 13**din 16 septembrie 2013**

Dosar nr. 10/2013

Rodica Aida Popa	— vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele completului
Lavinia Curelea Roxana Popa	— președintele Secției I civile — președintele delegat al Secției a II-a civile
Ionel Barbă	— președintele Secției de contencios administrativ și fiscal
Corina Michaela Jîjîie Carmen Sîrbu	— președintele Secției penale — judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Carmen Maria Ilie	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Rodica Florica Voicu	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Dana Iarina Vartires	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Gabriela Elena Bogasiu	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător raportor
Gheorghita Luțac	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Viorica Iancu	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Elena Canțar	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Carmen Magdalena Frumușelu	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Liliana Vișan	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător raportor
Nicolae Mănișuțiu	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Luiza Maria Păun	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător raportor
Doina Duican	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Simona Camelia Marcu	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Dragu Crețu	— judecător la Secția I civilă
Alina Iuliana Țuca	— judecător la Secția I civilă
Mariana Cîrstocea	— judecător la Secția a II-a civilă
Mirela Polițeanu	— judecător la Secția a II-a civilă
Simona Cristina Neniță	— judecător la Secția penală
Ioana Bogdan	— judecător la Secția penală

Completul competent să judece recursul în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 10/2013 este legal constituit conform dispozițiilor art. 516 alin. (1) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare (*Codul de procedură civilă*), și art. 27² alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Ședința este prezidată de doamna judecător Rodica Aida Popa, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna procuror-șef adjunct Antonia Eleonora Constantin.

La ședința de judecată participă domnul magistrat-asistent-șef Bogdan Georgescu, desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27³ din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul competent să judece recursul în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, referitor la autorizațiile de construire, certificatele de urbanism și documentațiile de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare.

Reprezentantul procurorului general, doamna procuror-șef adjunct Antonia Eleonora Constantin, arată că problema de drept ce formează obiectul recursului în interesul legii a fost soluționată diferit de către instanțele judecătorești, constatându-se existența a două orientări jurisprudențiale. În opinia procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, în acord cu litera și spiritul legii este orientarea jurisprudențială conform căreia procedura aprobării tacite reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, nu este aplicabilă în cazul autorizațiilor de construire, certificatele de urbanism și documentațiilor de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare. În susținere, sunt invocate, în esență, următoarele argumente: expunerea de motive a Legii pentru aprobarea ordonanței de urgență, care reliefează scopul reglementării; definiția noțiunii de „autorizație” prevăzută de art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare; faptul că

legiuitorul a menționat expres în cuprinsul altor acte situațiile în care este aplicabilă procedura aprobării tacite, cum este cazul dispozițiilor art. 24 alin. (5) din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare. În consecință, se solicită admiterea recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.

Președintele completului, doamna judecător Rodica Aida Popa, constatând că nu sunt întrebări de formulat din partea membrilor completului, a declarat dezbaterile închise, iar completul de judecată a rămas în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎN ALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

1. Problema de drept care a generat practica neunitară

Recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție vizează interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, referitor la autorizațiile de construire, certificatele de urbanism și documentațiile de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare.

2. Examenul jurisprudențial

Prin recursul în interesul legii se arată că, în practica judiciară, nu există un punct de vedere unitar cu privire la problema de drept ce formează obiectul judecății.

3. Soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești

3.1. Într-o primă orientare jurisprudențială se consideră că prevederile din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, nu sunt aplicabile autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare.

În esență, raportat la obiectivele și sfera de aplicare a prevederilor, precum și la noțiunea de „autorizație”, în sensul dispozițiilor art. 1 și art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, și având în vedere scopul ordonanței de urgență, rezultă că autorizația de construire, certificatul de urbanism și documentația de urbanism nu se încadrează în noțiunea de „autorizație” în sensul prevederilor menționate.

Emiterea acestor autorizații, certificate și documentații de urbanism se realizează în baza reglementărilor speciale, iar reclamantii au posibilitatea de a se adresa instanței de contencios administrativ pentru obligarea autorității administrative la emiterea actului solicitat, în baza dispozițiilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

3.2. Într-o a doua orientare jurisprudențială se consideră că procedura aprobării tacite reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea

nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, se aplică și cu privire la autorizațiile de construire, certificatele de urbanism și documentațiile de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, s-a arătat că prin reglementarea procedurii aprobării tacite s-a urmărit eliminarea birocrăției, combaterea arbitrarului în deciziile autorităților administrative, responsabilizarea acestora, eliminarea factorilor de tergiversare prin invocarea unor motive care nu au legătură cu dispozițiile legale sau omiterea informării exacte a solicitantului, precum și respectarea termenelor impuse de lege.

Nu se poate reține că prevederile ordonanței de urgență ar fi aplicabile doar în cazul prestărilor de servicii sau exercitării unor profesii, cu exceptarea acestor acte administrative, de o importanță deosebită, deoarece, pe de-o parte, în conținutul ordonanței de urgență nu se regăsește niciun argument de text din care să se poată desprinde o astfel de concluzie, iar, pe de altă parte, dispozițiile art. 2 alin. (1) din acest act normativ sunt clare în a stabili că procedura aprobării tacite se aplică tuturor autorizațiilor emise de autoritățile administrației publice.

Totodată, în cuprinsul aceleiași norme sunt indicate limitativ și domeniile care nu intră în sfera de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, respectiv cele care privesc activitățile nucleare, regimul armelor de foc, munițiilor, explozibililor, drogurilor și precursorilor și domeniul siguranței naționale, fără a se include, în domeniile de exceptare, autorizațiile și documentațiile care vizează activitatea de construire, domeniul urbanismului și amenajarea teritoriului.

Or, a da o interpretare restrictivă actului normativ echivalează cu adăugarea altor ipoteze de excepție, în afara celor prevăzute de norma enunțată.

4. Opinia procurorului general

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a apreciat că prima orientare jurisprudențială este în acord cu litera și spiritul legii, considerând că procedura aprobării tacite este aplicabilă doar în privința certificatelor de urbanism, avizelor, acordurilor, permiselor și autorizațiilor prevăzute de art. 24 din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, cu excepția acordului de mediu, precum și avizelor și acordurilor prevăzute de art. 7 alin. (20) lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu excepția actelor de autoritate emise de autoritățile pentru protecția mediului.

Procedura aprobării tacite nu este aplicabilă certificatelor de urbanism și autorizațiilor de construire prevăzute de art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nici documentațiilor de urbanism prevăzute de art. 45 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, refuzul autorității administrației publice de a emite în termenul legal aceste documente putând fi atacat de persoana vătămată în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

În esență, procurorul general a arătat că noțiunea de autorizație, astfel cum aceasta este conceptualizată legal prin art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu

modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, conform căruia autorizația se emite solicitantului pentru a i se permite acestuia desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, restrânge sfera de aplicare a dispozițiilor art. 2 alin. (1) din ordonanța de urgență ce prevăd că „*procedura aprobării tacite se aplică tuturor autorizațiilor emise de autoritățile administrației publice*”, cu excepțiile expres și limitativ prevăzute prin acest text de lege.

Autoritățile administrației publice emit nu numai autorizații privitoare la desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, ci și alte tipuri de autorizații, cum sunt autorizațiile de construire în baza cărora titularul acestor autorizații edifică construcții, dar edificarea unei construcții în baza autorizației de construire emise în temeiul Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nu are semnificația desfășurării unei activități în sensul dispozițiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare.

Aceasta, deoarece sintagma „desfășurarea unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii” implică un caracter de permanență și are în vedere eliberarea de către autoritățile administrației publice a autorizațiilor care permit comercianților desfășurarea unor activități permanente, ca profesie, iar nu a unor activități ocazionale.

Referindu-se la conținutul normativ al prevederilor relevante din domeniul urbanismului și autorizării construcțiilor, procurorul general a arătat că, exceptând situațiile în care o dispoziție normativă specială permite expres aplicarea procedurii aprobării tacite, în toate celelalte cazuri, tăcerea administrației, constând în nesoluționarea cererii în termenul legal — act administrativ asimilat, în filozofia art. 2 alin. (1) lit. h) și art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 — poate fi atacată în cadrul contenciosului de plină jurisdicție, pe calea acțiunii prevăzute de art. 8 alin. (1) din aceeași lege.

În virtutea principiului *specialia generalibus derogant*, dispozițiile legale speciale cuprinse în Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, se aplică cu prioritate în materia autorizării executării de construcții, derogând de la dispozițiile legii-cadru în materia aprobării tacite.

Dacă intenția legiuitorului ar fi fost aceea ca procedura aprobării tacite să fie aplicabilă tuturor acordurilor, avizelor și autorizațiilor solicitate în temeiul Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și documentațiilor de urbanism prevăzute de Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, ar fi prevăzut în mod expres aceasta, astfel cum a procedat în cazul avizelor și acordurilor solicitate prin certificatul de urbanism ori în cazul avizelor, acordurilor și autorizațiilor prevăzute de art. 24 din Legea nr. 255/2010, cu modificările și completările ulterioare.

În fine, s-a arătat că această modalitate de interpretare și aplicare a legii nu aduce atingere principiilor consacrate de art. 21 și 52 din Constituție, republicată, ci, dimpotrivă, drepturile fundamentale sunt valorificate în cadrul procedurii de drept comun, instituite prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

5. Raportul asupra recursului în interesul legii

Prin raportul întocmit de judecătorii raportori a fost propusă soluția de admitere a recursului în interesul legii formulat de

procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

6. Înalta Curte

Examinând sesizarea cu recurs în interesul legii, raportul întocmit de judecătorii raportori și dispozițiile legale ce se solicită a fi interpretate în mod unitar, reține următoarele:

Înalta Curte de Casație și Justiție a fost legal sesizată, iar recursul în interesul legii este admisibil, fiind îndeplinite cumulativ cerințele impuse de dispozițiile art. 515 din Codul de procedură civilă, referitoare la autorul sesizării și existența unei jurisprudențe neunitare în ceea ce privește interpretarea și aplicarea prevederii legale ce formează obiectul judecății.

În esență, problema de drept care a generat practica neunitară vizează încadrarea autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor de urbanism în definiția noțiunii de „autorizație” prevăzute de art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, Înalta Curte este chemată să interpreteze, în vederea aplicării unitare, prevederile art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora:

„Art. 3. — (1) În sensul prezentei ordonanțe de urgență, termenii și expresiile de mai jos au următorul înțeles:

a) autorizație — *actul administrativ emis de autoritățile administrației publice competente prin care se permite solicitantului desfășurarea unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii; noțiunea de autorizație include și avizele, licențele, permisele, aprobările sau alte asemenea operațiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării.*”

Pentru soluționarea recursului în interesul legii prezintă relevanță și următoarele dispoziții legale:

— art. 1 alin. (1) și art. 3 alin. (1) lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora:

„Art. 1. — (1) Prezenta ordonanță de urgență reglementează procedura aprobării tacite ca modalitate alternativă de emitere sau reînnoire a autorizațiilor de către autoritățile administrației publice, având la bază următoarele obiective:

a) *înlăturarea barierelor administrative din mediul de afaceri;*
b) *responsabilizarea autorităților administrației publice în vederea respectării termenelor stabilite de lege pentru emiterea autorizațiilor;*

c) *impulsionarea dezvoltării economice prin oferirea unor condiții cât mai favorabile întreprinzătorilor, implicând costuri de autorizare cât mai reduse;*

d) *combaterea corupției prin diminuarea arbitrarului în decizia administrației;*

e) *promovarea calității serviciilor publice prin simplificarea procedurilor administrative.*

[...]

Art. 3. — (1) În sensul prezentei ordonanțe de urgență, termenii și expresiile de mai jos au următorul înțeles:

[...]

b) *procedura aprobării tacite — procedura prin care autorizația este considerată acordată dacă autoritatea administrației publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații.*”

— art. 5, art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1)—(1³) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de

construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora:

„Art. 5. — (1) Avizele și acordurile stabilite prin certificatul de urbanism se solicită de către investitor/beneficiar și se obțin de la autoritățile competente în domeniu înaintea depunerii documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții la autoritățile administrației publice competente pentru:

a) asigurarea și racordarea/branșarea la infrastructura edilitară, în condițiile impuse de caracteristicile și amplasamentul rețelelor de distribuție/transport energetic din zona de amplasament;

b) racordarea la rețeaua căilor de comunicații;

c) securitatea la incendiu, protecția civilă și protecția sănătății populației;

d) cerințele specifice unor zone cu restricții stabilite prin reglementări speciale.

(2) Actele de autoritate emise de autoritățile competente pentru protecția mediului prevăzute la art. 2 alin. (2¹) lit. b) și d) se solicită și se obțin de investitor/solicitant în condițiile legii.

(3) Avizele și acordurile stabilite prin certificatul de urbanism, împreună cu punctul de vedere al autorității competente pentru protecția mediului sau, după caz, actul administrativ al acesteia, obținute potrivit prevederilor alin. (1) și (2), se anexează și devin parte integrantă din autorizația de construire.

Art. 6. — (1) Certificatul de urbanism este actul de informare prin care autoritățile prevăzute la art. 4:

a) fac cunoscute solicitantului informațiile privind regimul juridic, economic și tehnic al terenurilor și construcțiilor existente la data solicitării, în conformitate cu prevederile planurilor urbanistice și ale regulamentelor aferente acestora ori ale planurilor de amenajare a teritoriului, după caz, avizate și aprobate potrivit legii;

b) stabilesc cerințele urbanistice care urmează să fie îndeplinite în funcție de specificul amplasamentului;

c) stabilesc lista cuprinzând avizele/acordurile necesare în vederea autorizării;

d) încunoștințează investitorul/solicitantul cu privire la obligația de a contacta autoritatea competentă pentru protecția mediului, în scopul obținerii punctului de vedere și, după caz, al actului administrativ al acesteia, necesare în vederea autorizării.

[...]

Art. 7. — (1) Autorizația de construire se emite pentru executarea lucrărilor de bază și a celor aferente organizării executării lucrărilor, în cel mult 30 de zile de la data depunerii documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, care cuprinde, în copie, următoarele documente:

a) certificatul de urbanism;

b) dovada, în copie legalizată, a titlului asupra imobilului, teren și/sau construcții și, după caz, extrasul de plan cadastral actualizat la zi și extrasul de carte funciară de informare actualizat la zi, în cazul în care legea nu dispune altfel;

c) documentația tehnică — D.T.;

d) avizele și acordurile stabilite prin certificatul de urbanism, punctul de vedere al autorității competente pentru protecția mediului și, după caz, actul administrativ al acesteia;

e) abrogată;

f) dovada privind achitarea taxelor aferente certificatului de urbanism și a autorizației de construire.

(1) Prin excepție de la prevederile alin. (1), pentru construcțiile reprezentând anexele gospodărești ale exploatațiilor agricole termenul de emitere a autorizației de construire este de 15 zile de la data înregistrării cererii.

(12) Documentația pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții se depune și se înregistrează la autoritatea administrației publice competente numai dacă solicitantul prezintă toate documentele prevăzute la alin. (1).

(13) Cu respectarea legislației privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, în situația în care apar modificări pentru care este necesară emiterea unei autorizații de construire distinctă pentru organizarea executării lucrărilor, aceasta se emite numai dacă autoritatea competentă pentru protecția mediului constată că modificările aduse se înscriu în limitele actului administrativ emis anterior. În caz contrar, autoritatea competentă pentru protecția mediului reface evaluarea efectelor lucrărilor de bază și a celor aferente organizării executării lucrărilor și emite un nou act administrativ.”;

— art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora:

„Art. 29. — (1) Certificatul de urbanism este actul de informare cu caracter obligatoriu prin care autoritatea administrației publice județene sau locale face cunoscute regimul juridic, economic și tehnic al imobilelor și condițiile necesare în vederea realizării unor investiții, tranzacții imobiliare ori a altor operațiuni imobiliare, potrivit legii.

(2) Certificatul de urbanism trebuie emis pentru adjudecarea prin licitație a lucrărilor de proiectare și de execuție a lucrărilor publice, precum și pentru întocmirea documentațiilor cadastrale de comasare, respectiv dezmembrare a terenurilor în cel puțin 3 parcele, atunci când operațiunile respective au ca obiect împărțeli ori comasări de parcele solicitate în scopul realizării de lucrări de construcții și de infrastructură, precum și constituirea unei servituti de trecere cu privire la un imobil. În cazul vânzării sau cumpărării de imobile, certificatul de urbanism cuprinde informațiile privind consecințele urbanistice ale operațiunii juridice, solicitarea certificatului de urbanism atunci când operațiunile de împărțeli ori comasări de parcele fac obiectul ieșirii din indiviziune este facultativă, cu excepția situației în care solicitarea este făcută în scopul realizării de lucrări de construcții și/sau de lucrări de infrastructură.

(3) Certificatul de urbanism se eliberează la cererea oricărui solicitant, persoană fizică sau juridică, care poate fi interesat în cunoașterea datelor și a reglementărilor cărora îi este supus respectivul bun imobil.

(4) Certificatul de urbanism nu conferă dreptul de executare a lucrărilor de construire, amenajare sau plantare.

(5) În certificatul de urbanism se va menționa în mod obligatoriu scopul eliberării acestuia.

(6) Certificatul de urbanism pentru destinații speciale se eliberează în temeiul și cu respectarea documentațiilor aferente obiectivelor cu caracter militar, elaborate și aprobate de Ministerul Apărării Naționale, Ministerul de Interne, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Telecomunicații Speciale și Serviciul de Protecție și Pază, după caz, pe baza avizului Ministerului Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței.

[...]

Art. 44. — (1) Documentațiile de urbanism sunt rezultatul unui proces de planificare urbană referitoare la un teritoriu determinat, prin care se analizează situația existentă și se stabilesc obiectivele, acțiunile, procesele și măsurile de amenajare și de dezvoltare durabilă a localităților. Documentațiile de urbanism se elaborează de către colective interdisciplinare formate din specialiști atestați în condițiile legii.

(2) Documentațiile de urbanism transpun la nivelul localităților urbane și rurale propunerile cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului național, zonal și județean.

(3) Documentațiile de urbanism au caracter de reglementare specifică și stabilesc reguli ce se aplică direct asupra localităților și părților din acestea până la nivelul parcelelor cadastrale, constituind elemente de fundamentare obligatorii pentru eliberarea certificatelor de urbanism.”

Conform expunerii de motive a Legii nr. 486/2003 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 27/2003

privind procedura aprobării tacite, prin adoptarea ordonanței de urgență s-a urmărit concretizarea în plan legislativ și transpunerea în practică a Recomandării Consiliului European nr. 97/344 din 22 aprilie 1997 pentru îmbunătățirea și simplificarea mediului de afaceri, care încurajează statele membre să adopte măsuri în special în ceea ce privește înființarea de noi întreprinderi și sprijinirea acestora în primul an de la înființare, în scopul stimulării potențialului de inovare și creării de noi locuri de muncă.

Totodată, din textul Recomandării rezultă că procedura aprobării tacite este considerată o „bună practică” în relația dintre administrația publică și mediul de afaceri.

În conformitate cu prevederile art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, acest act normativ are în vedere realizarea următoarelor obiective:

- a) înlăturarea barierelor administrative din mediul de afaceri;
- b) responsabilizarea autorităților administrației publice în vederea respectării termenelor stabilite de lege pentru emiterea autorizațiilor;
- c) impulsivarea dezvoltării economice prin oferirea unor condiții cât mai favorabile întreprinzătorilor, implicând costuri de autorizare cât mai reduse;
- d) combaterea corupției prin diminuarea arbitrariului în decizia administrației;
- e) promovarea calității serviciilor publice prin simplificarea procedurilor administrative.

Conceptul de aprobare tacită este definit în art. 3 alin. (1) lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, drept „procedura prin care autorizația este considerată acordată dacă autoritatea administrației publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații”.

În temeiul art. 2 din ordonanța de urgență, procedura aprobării tacite se aplică tuturor autorizațiilor emise de autoritățile administrației publice, cu excepția celor emise în domeniul activităților nucleare, a celor care privesc regimul armelor de foc, munițiilor și explozibililor, regimul drogurilor și precursorilor, precum și a autorizațiilor din domeniul siguranței naționale. Guvernul poate stabili, prin hotărâre, la propunerea motivată a fiecărei autorități a administrației publice interesate, și alte excepții de la aplicarea procedurii aprobării tacite.

La rândul său, noțiunea de „autorizație” este definită în art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, ca fiind actul administrativ emis de autoritățile administrației publice competente prin care se permite solicitantului desfășurarea unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii; noțiunea de autorizație include și avizele, licențele, permisele, aprobările sau alte asemenea operațiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării.

Interpretarea sistematică a tuturor acestor texte normative conduce la concluzia că adoptarea procedurii aprobării tacite a avut în vedere simplificarea procedurii de înființare de noi întreprinderi și îmbunătățirea mediului de afaceri, astfel încât noțiunea de „activitate”, prevăzută în definiția dată autorizației, prin art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, are în vedere activitatea cu caracter de continuitate, în sens de „întreprindere”, iar nu o activitate ocazională, cum este aceea de construire a unui imobil, în

temeiul unei autorizații emise pe baza documentației de urbanism prevăzute de lege.

Domeniul urbanismului este reglementat printr-o serie de acte normative ale căror dispoziții urmăresc obiectivul amenajării și dezvoltării durabile a localităților, în cadrul unui proces de planificare urbană referitoare la un teritoriu determinat, în care se analizează situația existentă și se stabilesc obiectivele, acțiunile, procesele și măsurile adecvate scopului propus, cu asigurarea unui echilibru rezonabil între interesul public și interesul legitim privat, armonizând, la nivelul localităților urbane și rurale, propunerile cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului național, zonal și județean.

Dintre acestea se detașează, ca importanță, Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, acte normative prin care se reglementează regimul juridic și procedura emiterii autorizațiilor de construire și a altor acte în domeniul urbanismului, instituind anumite termene și condiții speciale, care exclud în mod logic incidența regulilor aplicabile aprobării tacite (spre exemplu, art. 7 alin. (1)—(3) din Legea nr. 50/1991).

Ori de câte ori legiuitorul a avut intenția ca anumite etape ale procedurilor administrative în domeniu să fie supuse regulilor aprobării tacite a prevăzut-o expres, așa cum a făcut-o în art. 7 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform căruia instituțiile/operatorii economici abilitate/abilitați prin lege să emită avizele/acordurile prevăzute la art. 5 alin. (1) au obligația să emită avizele/acordurile, în termen de maximum 15 zile de la data înregistrării cererii/documentației specifice complete, sub sancțiunea aplicării prevederilor legale privind aprobarea tacită, fără alte proceduri prealabile.

Un alt exemplu în acest sens îl constituie prevederile art. 24 alin. (5) din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, sunt aplicabile în acest domeniu special, iar certificatele de urbanism, avizele, acordurile, permisele și autorizațiile, cu excepția acordului de mediu, necesare realizării lucrărilor la care se referă art. 1 din lege se consideră acordate, dacă nu au fost transmise către expropriator în termenele legale prevăzute de alin. (2)—(4) ale aceluiași articol, termene care încep să curgă de la data depunerii documentației.

Dacă, în concepția legiuitorului, domeniul analizat ar fi fost supus, fără nuanțe, procedurii aprobării tacite, printr-o interpretare literală a dispozițiilor art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, prevederile speciale citate mai sus ar fi fost inutile.

În materia supusă analizei și doctrina a optat pentru interpretarea potrivit căreia, prin extensia actelor și operațiunilor care intră sub incidența sferei de reglementare a aprobării tacite, se depășește limita actelor care vizează autorizarea unor activități, „trecându-se în zona actelor care vizează exercițiul unui drept fundamental — cum ar fi cazul autorizației de construire sau de demolare” (Rozalia Ana Lazăr, „Pasivitatea administrației. Aspecte de ordin substanțial și procedural. Procedura aprobării tacite”, Curierul judiciar nr. 11—12/2004, pag. 183, Flavia Lucia Ghencea, „Autorizarea administrativă”, Universul Juridic, București, 2013, pag. 133).

În consecință, se reține că, în lipsa unor dispoziții normative speciale care să permită expres aplicarea procedurii aprobării tacite, în domeniul urbanismului și autorizării construcțiilor, tăcerea administrației, constând în nesoluționarea cererii în termenul legal — act administrativ asimilat, în filozofia art. 2 alin. (1) lit. h) și art. 2 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările

ulterioare, poate fi atacată pe calea acțiunii prevăzute de art. 8 alin. (1) din aceeași lege, nefiind aplicabilă procedura reglementată în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare.

Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 517 alin. (1) cu referire la art. 514 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și, în consecință:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, stabilește că procedura aprobării tacite nu este aplicabilă în cazul autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare.

Obligatorie, potrivit art. 517 alin. (4) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 16 septembrie 2013.

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

RODICA AIDA POPA

Magistrat-asistent-șef,
Bogdan Georgescu

EDITOR: GUVERNUL ROMÂNIEI



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; C.I.F. RO427282,
IBAN: RO55RNCB0082006711100001 Banca Comercială Română — S.A. — Sucursala „Unirea” București
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 Direcția de Trezorerie și Contabilitate Publică a Municipiului București
(alocat numai persoanelor juridice bugetare)

Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, internet: www.monitoruloficial.ro

Adresa pentru publicitate: Centrul pentru relații cu publicul, București, șos. Panduri nr. 1,
bloc P33, parter, sectorul 5, tel. 021.401.00.70, fax 021.401.00.71 și 021.401.00.72

Tiparul: „Monitorul Oficial” R.A.



5 948368 642218