

SENAT
PREȘEDINTE
Nr. 1/894
Data 1 XI 2013



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București 40, România

Telefon: (+40-21) 313-2531 Fax: (+40-21) 312-5480

Internet : <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.630 D/2013

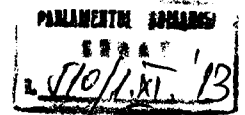
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURA JURISDICȚIONALĂ

Nr. **4083 / 01 -11- 2013**

Domnului

GEORGE CRIN LAURENȚIU ANTONESCU

PREȘEDINTELE SENATULUI



2510/2013

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, definitivă și general obligatorie, ridicată direct de Avocatul Poporului, prin care Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, și a constatat că este neconstituțională.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTELE
AUGUSTIN ZEGREAN



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.630D/2013

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 privind 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 nesiguranța 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.8543 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 subiecților 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 reglementari 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-și desfășoare efectiv activitatea.

În ceea ce privește neconcordanța dispozițiilor art. 348 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 în raport de 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 ca soluționarea cererii acestuia este supusă unor factori aleatori, intervenți 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 aceasta dată”.

Este adevărat ca 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, o dată 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 datoriilor 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, susținerile 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 audiovizională, 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 suspendate 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 nr.504/2002 a audiovizualului, 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 destinatarii săi, 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 raportarea 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 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.1189 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 vizati 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

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 pot intenta acțiuni pentru anularea actelor sau operațiunilor frauduloase ale debitorului în dauna drepturilor creditorilor. Tot articolul 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 concurează 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 care prevede în art.3 că dispozițiile Codului de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.365 din 30 mai 2012, 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 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.1221 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, atâta timp cât nu sunt îndeplinite condițiile pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență, Guvernul nu poate interveni într-un domeniu deja reglementat de Parlament.

Legiuitorul constituent 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.1221 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

aparitiia unui vid legislativ, ci determină reintrarea 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.1039 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 căroră *„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 căroră 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.1039 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 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.

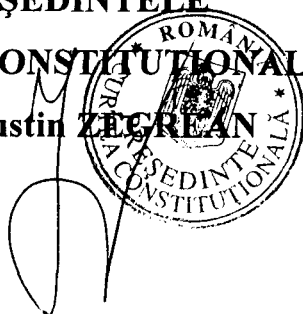
Definitivă și general obligatorie.

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 ZECREAN



MAGISTRAT-ASISTENT,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fabian Niculae', written in a cursive style.

Fabian NICULAE